الفساد الإداري
وأثره على التنمية الإقتصادية

دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية

دكتور
السيد محمد حسن الجوهري

دار الفكر الجامعى
أمام كلية الحقوق - الاسكندرية
ت: ٤٨٤٣١٣٢

الفساد الإداري
وأثره على التنمية الاقتصادية

دارسة مقارنة بالشريعة الإسلامية

الدكتور

السيد محمد حسن الجوهري

2018

دار الفكر الجامعي

٣٠ شارع سوتير - الاسكندرية

ت : ٤٨٤٣١٣٢

إسم الكتاب : الفساد الإدارى وأثره على التنمية الاقتصادية
المؤلف : د / السيد محمد حسن الجوهري
الناشر : دار الفكر الجامعى
٣٠ شارع سوتير. الإسكندرية . ت : ٤٨٤٣١٣٢ (٠٣)
بريد إلكترونى : Email.: magdy.Kozman2010@gmail.com

الطبعة : الأولى
سنة الطبع : ٢٠١٧
رقم الايداع : ٢٠١٧/١٧٧٤٥
ترقيم دولى : 978-977-379-433-7

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحاً تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ ﴾

صدق الله العظيم

سورة النمل (الآية : ١٩)

اهــداء

- إلي التي كان الله سبحانه وتعالي يكرمنا من أجلها ......

فلما ذهبت ....

انطلقت لأبحث عن عمل صالح أكرم من أجله .....

وهيهات أن تعوض ....

إلي روح والدتي رحمها الله ....

- وإلي الشجرة الظليلة .....

التي أظلت أسرتنا فترة من الزمن .....

وتركتنا نقاسي لفحة الهجير ....

إلي روح والدي رحمه الله ....

- إلي إخواني وأهلي جميعا الذين وقفوا بجانبي ...

- إلي زوجتي الوفية : لتحملها معي الكثير أثناء هذا البحث ...

- إلي أولادي وأحبابي " محمد ومروان ومعاذ " بارك الله فيهم ...

- إلي كل من يهمه تقدم البحث العلمي لخدمة أمتنا الإسلامية

إلي كل هؤلاء جميعاً أهدي هذا العمل المتواضع

مقـــدمة

الحمد لله رب العالمين، خلق الإنسان علمه البيان، سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم ، نحمده جلت قدرته على عظيم فضله وعميم نعمه، ونستعين به ونستهديه ونسأله اللطف فيما جرت به المقادير.

والصلاة والسلام على النبي المصطفي الكريم، اللهم اجزه عنا خير مـا جازيت نبياً عن أمته، وارض اللهم عن أهله وصحبه ومن سار على نهجـه إلى يوم الدين وسلم تسليماً كثيراً.

وبعــد :

– فالفساد ظاهرة اجتماعية قديمة من حيث وجودها، إلا أنّ هذه الظاهرة تُعـدُ جديدة من حيث انتشارها الواسع الذي تعدّى الحدود والحواجز بين الـدول فـي عصرنا الحالي ، وقد ارتبطت هذه الظاهرة على المستوى العالمي بعدة عوامل ، مثل غياب الشفافية والمساءلة في المجتمع ، أوعدم خضوع السلطات الـسياسية والإدارية لضوابط معلنة ، تُمكن من ممارسة الرقابة عليها ، أوبـسبب جهـل المواطن لحقوقه، أو خوفه من السلطات .

كما تفاقم الفساد نتيجة إرتباطه بعدد من العوامل، من أبرزها إنعدام حريـة التعبير، فإذا كان امتلاك السلطة العامّة يدفع أصحابها إلى استغلالها فـي غيـر الغايات التي منحت لهم، ومن ثم ممارسة الفساد ، فإن الأفراد والهيئات الخاصّة قد يساعدون على انتشار الفساد، نتيجة للجهل، أو نتيجة للخضوع لضغوط معينة، ولقضاء أغراض مادية خاصّة بأساليب ملتوية.

وإذا علمنا أن للفساد تكلفة اجتماعية واقتصادية وسياسية باهظة، وأنه يعمل على تأخير عملية التنمية وتحقيق الإزدهـار للـشعوب، وأنـه يعـوق بنـاء الديمقراطية، ويقلّص مجال دولة القانون والمؤسسات، فإن محاربتـه تـصبح مصلحة جماعية ، مما يملي بالضرورة أن تكون الوقاية منه شاملة تمس جميع القطاعات، وتضم الوسائل الممكنة كافة.

ومصر من الدول التي تعاني من الفساد بجميع صوره وأشكاله ، ومـن هنا ظهر العديد من الدراسات التي إتخذت من قضية الفساد عنواناً لها ، قدم

فيها الباحثون عرضاً لصور الفساد ومظاهره ، وتحليلاً لهذه الظـاهرة في محاولة جادة وصادقة من جانبهم لكشف هذه الظاهرة والـدعوة لمكافحتها والحد من انتشارها ، خاصة وأن الفساد تحول من ظاهرة محلية إلي ظـاهرة عالمية تستوجب التعاون الدولي من "حكومات " و " برلمانات " و" المنظمات غير الحكومية " ورجال أعمال ، ووسائل الإعلام المختلفة " لمواجهتها وإبداء قدر أكبر من الاهتمام بإعادة النظر في الترتيبات الحالية لمواجهة الفساد ، ووضع استراتيجيات يتم تحديثها باستمرار لضمان مواجهة المشكلات الناجمة عن كل صور الفساد المعاصرة، ولم تقتصر هذه الجهود علي الدول المتقدمة، وإنما شملت أيضاً الدول النامية التي يعاني اقتصادها من تفشي هذه الظـاهرة بصورة أكبر مما تعانيه الدول المتقدمة، حتي أضحي موضوع الفساد يحظي بالأولوية في قائمة إهتمامات الحكومات في الدول النامية .

ولم يكن الفساد الإداري موضوعاً محورياً في أبحاث الاقتصاديين ودراستهم خلال فترة السبعينات والثمانينات ، حيث ترك النقاش بشأنه لعلماء الإدارة العامة والباحثين في العلوم السياسية والاجتماعية، مع التركيز في دراسات هؤلاء الباحثين علي النواحي القانونية والإدارية وسبل معالجتها غير أن الوضع تغير تماماً في مطلع التسعينيات، حيث بدأ الاقتصاديون يهتمون بموضوع الفساد بشكل خاص ، والأنشطة غير المشروعة بوجه عام، باعتبارها عوامل تؤثر في كفاءة العملية الاقتصادية .

ولقد تزايد الإهتمام بقضية الفساد نظراً لآثاره السلبية علي التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ، فالحديث عن الفساد لايخص مجتمعاً بعينه وإنما هو ظاهرة عالمية تشكو منها كافة الدول .

ومن هنا كان الإهتمام العالمي بهذه الظاهرة الخطرة بشكل واضح في بداية التسعينيات من القرن الماضي ، ففي عام ١٩٩٢م قام المجلس الأوروبي بالإهتمام بظاهرة الفساد والقضاء عليها ، وفي عام ١٩٩٣تم إنشاء منظمة الشفافية الدولية وهي منظمة غير حكومية تعني بمكافحة الفساد ، وفي عام ١٩٩٦م أقرت الدول المنظمة للإتحاد الأوروبي بروتوكول معالجة الفساد العالمي ، وفي عام ١٩٩٧م صدر إعلان هيئة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات المالية ، وفي عام ١٩٩٨م أصدر صندوق النقد

الدولي والبنك الدولي أن محاربة الفساد تمثل أحد معاييرها الجديدة للإدارة الإقتصادية الجيدة ، هذا الإهتمام العالمي يعني أن المجتمعات كافة تحتوي علي قدر معين من الفساد الإداري وبدرجات متفاوتة وأن الفساد ظاهرة موجودة في جميع دول العالم .

إن محاربة الفساد الإداري وعلاجه والحد منه لايتم من خلال الشعارات والدعايات الإعلامية ، بل الأمر يحتاج إلي العديد من الإجراءات الشاملة والمتعددة التي تعتمد علي دراسات وأبحاث تشخص المشكلة بشكل متكامل في جميع جوانبها ، وتضع العلاج المناسب لها بعيداً عن العلاج المؤقت ، ومن ثم مراقبة ومتابعة هذه الإجراءات بما يضمن تحقيقها لأهدافها .

وعلي هذا فإن وضع نموذج متكامل وفعّال لمكافحة الفساد الإداري أصبح ضرورة حتمية وذلك للحد من الفساد الإداري ، فالقضاء التام عليه قد يكون مطلباً مستحيل التحقق ، ومن الضروري أن تكون الأهداف واقعية ، وحتي يتحقق هذا فلابد من تضافر الجهود ، والإدارة السياسية ، والقيادة الواعية ، والنية الصادقة إلي عمل إجرائي يتمثل في إصلاح البيئة السياسية والأمنية والإدارية والإقتصادية والإعلامية والقضائية ، ومن هذا المنطلق فإن هذه الدراسة تحاول تقصي موضوع الفساد الإداري والتعرف علي الأسباب الدافعة له ، وسبل مكافحته والمعوقات التي تواجه جهود المكافحة ، ومن ثم بناء نموذج صحيح مقترح لمكافحة ظاهرة الفساد الإداري .

مشكلة الدراسة :

من خلال المنطلق السابق فإن إشكالية البحث تتمحور حول التساؤل الرئيسي التالي :

ما هو الفساد الإداري ومدي تأثيره علي التنمية الإقتصادية ؟

ولمعالجة هذه الإشكالية الرئيسية يتطلب الإجابة علي الأسئلة الفرعية التالية :

ما هو الفساد لدي المتخصصين من الناحيتين القانونية والشرعية ؟

ما هو مفهوم التنمية في النظم الاقتصادية المعاصرة والفقه الإسلامي ؟

ما هي أنواع الفساد وأسبابه وأشكاله ؟

ما هو أثر الفساد الإداري علي التنمية الاقتصادية ؟

ما هي الوسائل المقترحة لمكافحة الفساد الإداري في النظام المعاصر ؟

ما هو دور الشريعة الإسلامية للحد من الفساد الإداري ؟

أهمية الدراسة :

- يستمد هذا البحث أهميته من خطورة الظاهرة محل الدراسة والمتمثلة في الفساد الإداري ، الذي أصبح يمثل أكبر عائق أمام التنمية الإقتصادية ، وسبب المشكلات والأزمات الإقتصادية التي يشهدها العالم خلال السنوات الأخيرة ، وبالتالي فدراسة هذا الموضوع من حيث محاولة إيجاد الحلول المناسبة لإستئصاله والحد منه يعد أمراً في غاية الأهمية ، ومطلباً ضرورياً لتحقيق التنمية الإقتصادية .
- توقيت هذه الدراسة مع ما حدث من قيام ثورات وما تشهده البلاد من إصلاحات داخلية مناهضة للفساد في كل المجالات .
- الرجوع مرة ثانية إلي مباديء الشريعة الإسلامية وتاريخ المسلمين الأوائل لنستقي الأحكام الشرعية الصحيحة ، ونتعرف كيف كان الحكام المسلمون يحاربون الفساد الإداري، حتي تظهر عظمة الدين وروعة الفقه الإسلامي، وفضل السبق في هذه الأمور وطرح الحلول المناسبة لهذه المسائل .

الهدف من الدراسة :

نهدف من خلال دراسة هذا الموضوع لتقديم الإطار النظري لكل من الفساد الإداري والتنمية الإقتصادية ، وتباين الآثار السلبية الخطيرة للفساد الإداري علي مختلف أبعادة.

تسليط الضوء علي مختلف أنواع الفساد الإداري ومحاولة تشخيصها وتحليل أسبابها وآثارها .

محاولة التعرف علي جهود بعض المنظمات الدولية في مكافحة الفساد وإرساء قواعد الحكم الرشيد من أجل الوصول للتنمية المستدامة ، والتقليل من نسب الفقر .

كما نهدف أيضاً إلي التوصل إلي بعض النتائج والإقتراحات التي من الممكن أن تساهم في الحد من إستفحال ظاهرة الفساد الإداري التي تعتبر أكبر عائق للتنمية الإقتصادية.

منهج البحث :

اقتضت أهمية البحث تناول الموضوع حسب المناهج التالية :

- منهج أصيل وهوالمنهج الوصفي التحليلي ، وذلك بوصف الموضوع وتحليله للوصول إلي النتائج المطلوبة، ثم الإستعانة ببعض المناهج الأخري مثل :
- المنهج الإستقرائي، وذلك بإستقراء وجمع القضايا ذات الصلة بموضوع الفساد الإداري.
- المنهج المقارن وذلك بعقد مقارنة بين الموضوعات والقضايا ذات الصلة بالفساد الإداري ونصوص الشريعة الإسلامية بإثبات ما وافقها ونقد ما خالفها .
- عزو الآيات القرآنية إلي سورها وبيان أرقامها.
- تخريج الأحاديث النبوية تخريجاً علمياً .

الدراسات السابقة :

تعددت الدراسات التي تناولت موضوع الفساد الإداري بالبحث والدراسة في كتب وأبحاث ومقالات ، وقد كان تناول هذه الدراسات للفساد الإداري من زوايا مختلفة ، فمنها ما تعرض لمشكلة الفساد الإداري بشكل مباشر من خلال مناقشة أسبابه ونتائجه ، ومنها ما تناول الفساد الإداري بشكل غير مباشر بدراسة أحد مظاهره ، كالرشوة ، أو المحسوبية ، أو المحاباة ، أو التزوير، ومنها ما تطرقت للفساد الإداري في معرض تناولها للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية ، وهذه الدراسات التي تعرضت للفساد الإداري لم تتناوله من منظور إسلامي بوجه موسع يفي بالغرض ، وإنما كان ذلك من ناحية إدارية أو قانونية أو تربوية أو اقتصادية وعلي ذلك سنتعرض لموضوع الفساد الإداري وطرق مكافحتة من الناحية القانونية ثم من المنظور الإسلامي كمحاولة للإلمام بهذا الموضوع ، وسنذكر فيما يلي بعض الدراسات التي تناولت هذه الظاهرة :

الدراسات الداخلية :

١- دراسة الدكتور أحمد رشيد " الفساد الإداري الوجه القبيح للبيروقراطيــة" مؤسسة دار الشعب ، الطبعة الأولي ، ١٩٧٦ .

عرض فيها مفهوم الفساد الإداري وأشكالة ، حيث عَرّف الفساد الإداري بأنه " سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف منافع ذاتية بطريقة غير مشروعة وبدون وجه حق " .

والفساد الإداري حسب ما اتجهت إليه هذه الدراسة يأخذ شكلين :

- مقابل تقديم الخدمة .
- مقابل انهاء الإجراءات .

ثم تحدثت الدراسة عن بعض وسائل مكافحــة الفــساد الإداري دون أن يتحدث عن الآثار الاقتصادية للفساد الإداري ، كما أنة لم يتطرق إلي عــلاج الفساد الإداري من وجهة النظر الإسلامية .

٢- دراسة : السيد علي شتا، ١٩٩٠م ، " الفساد الإداري ومجتمع المستقبل "، ط ١، القاهرة.

تكلم الباحث عن مفهوم الفساد الإداري وأشكاله والآثار المترتبة عليه فــي المستقبل ، وعلاج ذلك من ناحية إدارية من غير أن يتطرق إلى الفساد وعلاجه من منظور إسلامي.

٣- دراسة : بلال أمين زين الدين " ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربيــة والتشريع المقارن مقارنة بالــشريعة الإســلامية " ٢٠٠٩م ، دار الفكــر الجامعي ، الاسكندرية .

قسم الباحث هذه الدراسة إلي ثلاثة أبوب :

تحدث في الباب الأول عن الموظف العام ومدي توغل الفــساد الإداري إلي العمل المنوط به ، ثم تحدث في الباب الثاني عن حالات الفساد الإداري ، ثم تحدث في الباب الثالث عن كيفية القضاء علي الفــساد الإداري ، واختــتم الباحث دارسته دون أن يتناول تأثير الفساد الإداري علي الاقتصاد ، كما أنه لم يتحدث عن دور الشريعة الإسلامية للحد من الفساد الإداري .

الدراسات العربية :

١- دراسة : يوسف خليفة اليوسف (٢٠٠٢م) بعنوان " الفساد الإداري والمالي : الأسباب والنتائج وطرق العلاج "

وتنقسم هذه الدراسة إلي ثلاثة أجزاء ، جزء يعالج أسباب الفساد الإداري والمالي ، وجزء يحلل الآثار الإقتصادية للفساد الإداري والمالي ، وجزء يطرح بعض وسائل علاجه .

وتعرف الدراسة الفساد الإداري بأنه " سوء استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة ".

وتُرجع الدراسة أسباب الفساد الإداري إلي سببين رئيسيين هما:

الرغبة في الحصول علي منافع خاصة غير مشروعة .

التهرب من التكلفة المفروضة لتحقيق مكاسب مادية ومعنوية ، ويعود كلا الأمرين إلي:

إنخفاض الأجور والمرتبات .

ضعف الوازع الديني لدي الكثير من الموظفين العموميين .

كثرة القوانين والإجراءات .

غياب الرقابة .

أما عن الآثار الاقتصادية للفساد الإداري والمالي التي قدمتها الدراسة فتتمثل في :

الخسارة في الإيرادات الحكومية .

خفض معدلات الإستثمار .

أثره في مستوي الفقر وتوزيع الدخل : حيث يؤدي إلي توسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء وتراجع مستويات المعيشة .

ثم تحدثت الدراسة عن سبل مكافحة الفساد الإداري والمالي وذلك من خلال :

غرس القيم والإخلاق الإسلامية .

تطوير البيئة المؤسسية .

تبسيط الإجراءات الحكومية .

٢- دراسة محمود محمد عطية معابره " الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي " " دراسة مقارنة بالقانون الإداري الأردني"

تتحدث هذه الدراسة عن موضوع الفساد الإداري ، وتهدف إلى بيان أصل وجوده ، وتحديد معالمه وأثره ، من خلال التعرف على مفهومه وأنواعه وأدواته وعلاجه ومقارنة ذلك بالشريعة الإسلامية ، مع إبراز مدى إهتمام الإسلام بهذا الشأن بوضعه للحلول المناسبة له ، فجاءت هذه الدراسة في مقدمة وأربعة فصول وخاتمة.

وجاء الفصل الأول بالحديث عن الوظيفة العامة والموظف العام وواجباته وحقوقه وفق ما هو عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني .

فيما جاء الفصل الثاني بالتعريف بالفساد الإداري وخصائصه وتاريخه وأسبابه وآثاره .

وتركز الحديث في الفصل الثالث عن أنواع الفساد الإداري وموقف القانون والشريعة منها ، حيث تحدث عن أهم صور الإنحرافات في الوظيفية والتي تؤدي إلي حدوث الفساد الإداري.

ثم تعرض الفصل الرابع وهو الفصل الأهم للرسالة ، عن وسائل علاج الفساد الإداري من منظور الشريعة الإسلامية .

ويلاحظ علي هذه الدراسة عدم إهتمامها بالآثار الإقتصادية للفساد الإداري ، وعدم تعرضها للمبادرات الدولية الجهود المبذولة لمكافحة الفساد الإداري .

خطة الدراسة :

تتضمن خطة الدراسة مقدمة وفصلاً تمهيدياً، وثلاثة أبواب ، وخاتمة.

المقدمة .

فصل تمهيدي : مفهوم كل من الفساد والتنمية الاقتصادية في النظام الوضعي والفقه الإسلامي

المبحث الأول : مفهوم الفساد في النظام المعاصر.

المبحث الثاني : مفهوم الفساد في الفقه الإسلامي والرؤية الشرعية له .

المبحث الثالث : مفهوم التنمية الاقتصادية وأهدافها في النظم المعاصرة .

المبحث الرابع : مفهوم التنمية الاقتصادية وأهدافها في الفقه الإسلامي .

الباب الأول : أنواع الفساد وأسبابه في النظم الوضعية وبيان موقف الفقه الإسلامي.

الفصل الأول : أنواع الفساد في النظم المعاصرة وبيان موقف الفقه الإسلامي .

المبحث الأول : الفساد الإداري وبيان موقف الفقه الإسلامي منه.

المبحث الثاني : الفساد الاقتصادي وبيان موقف الفقه الإسلامي منه.

المبحث الثالث : الفساد السياسي وبيان موقف الفقه الإسلامي منه.

الفصل الثاني : أسباب الفساد الإداري في النظم الوضعية وبيان موقف الفقه الإسلامي .

المبحث الأول : الأسباب الإدارية للفساد الإداري وبيان موقف الفقه الإسلامي .

المبحث الثاني : الأسباب الإقتصادية للفساد الإداري وبيان موقف الفقه الإسلامي.

المبحث الثالث : الأسباب السياسية للفساد الإداري وبيان موقف الفقه الإسلامي.

الفصل الثالث: نماذج من الجرائم التي تسبب الفساد الإداري في النظامين المعاصر والإسلامي.

المبحث الأول : نماذج من الجرائم التي تسبب الفسادالإداري في النظام المعاصر .

المبحث الثاني : نماذج من الجرائم التي تسبب الفساد الإداري في الفقه الإسلامي .

الباب الثاني: أثر الفساد الإداري علي التنمية الاقتصادية وأدواتها في النظامين المعاصر والإسلامي.

الفصل الأول : أثر الفساد الإداري علي التنمية الاقتصادية وأدواتها في النظام المعاصر.

المبحث الأول : أثر الفساد الإداري علي التنمية الإقتصادية .

المبحث الثاني : أثر الفساد الإداري علي أدوات التنمية الاقتصادية .

المبحث الثالث: التكلفة الاقتصادية للفساد الإداري وبيان ترتيب مصر في مؤشر مدركات الفساد .

الفصل الثاني : أثر الفساد الإداري علي التنمية الاقتصادية وأدواتها في النظام الإسلامي.

المبحث الأول : أثر الفسادالإداري علي التنمية الاقتصادية وموقف الفقه الإسلامي .

المبحث الثاني : أثر الفسادالإداري علي أدوات التنمية الاقتصادية وموقف الفقه الإسلامي.

الباب الثالث : وسائل مكافحة الفساد الإداري في النظام المعاصر والفقه الإسلامي .

الفصل الأول : وسائل مكافحة الفساد الإداري في النظام المعاصر .

المبحث الأول : الإصلاح الإداري .

المبحث الثاني : تفعيل مبدأ المشروعية .

المبحث الثالث : الإجراءات المتبعة لمكافحة الفساد .

الفصل الثاني : وسائل مكافحة الفساد الإداري في الفقه الإسلامي .

المبحث الأول : غرس العقيدة الإسلامية وتقوية الوازع الديني .

المبحث الثاني : تفعيل مبدأ الجدارة والكفاءة في شغل الوظيفة العامة .

المبحث الثالث : تأمين الحياة الكريمة للعاملين بالدولة .

المبحث الرابع : إعادة توزيع الثروة وتضييق الفجوة بين الأغنياء والفقراء

المبحث الخامس: الإشراف على العاملين ومراقبتهم ومحاسبتهم.

الخاتمة : وتتضمن أهم النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها.

فصل تمهيدي

مفهوم الفساد والتنمية الاقتصادية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي

فصل تمهيدي

مفهوم الفساد والتنمية الاقتصادية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي

تمهيد وتقسيم :

لايزال هناك عدم اتفاق بين الكتاب والباحثين علي تعريف موحد لمفهوم الفساد رغم اتفاق الجميع علي أن الفساد الإداري ظاهرة عالمية شديدة الإنتشار وذات جذور عميقة تأخذ أبعاداً واسعة ، وتتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها .

كما أن الفساد من أهم المشكلات التي تواجه السياسات العامة في دول العالم خاصة النامي منها ، ففي البلدان الفقيرة قد يخفض الفساد من النمو الاقتصادي، ويعوق التنمية الاقتصادية (١).

ونريد هنا التعرف علي مفهوم كل من الفساد والتنمية الاقتصادية في الفكر المعاصر والفقه الإسلامي ، لذا سيقسم الباحث هذا الفصل إلي أربعة مباحث علي النحو التالي:

المبحث الأول : مفهوم الفساد في النظام المعاصر .

المبحث الثاني : مفهوم الفساد في الفقه الإسلامي والرؤية الشرعية له .

المبحث الثالث : مفهوم التنمية الاقتصادية وأهدافها في النظم المعاصرة .

المبحث الرابع : مفهوم التنمية الاقتصادية وأهدافها في الفقه الإسلامي .

❁ ❁ ❁

---

(١) كيمبري آن اليوت " الفساد والاقتصاد العالمي " ترجمة محمد جمال إمام ، مركز الأهرام للترجمة والنشر ، القاهرة ، الطبعة الأولي ، ١٤٢٠هـ - ٢٠٠٠م ، ص ١١ .

المبحث الأول

مفهوم الفساد في النظام المعاصر

إن الخطوة الأولى لمكافحة الفساد الإداري تبدأ بتصوره وتبيين صوره ، إذ لا يمكن علاج المرض قبل تشخيص الداء ، وأول خطوة في علاج ذلك يبدأ بوضع تعريف محدد للفساد الإداري. ومفهوم الفساد الإداري واسع جداً بحيث لا يمكن أن يحويه تعريف واحد[1]. ويرجع ذلك إلى أنه ذو مفهوم مركب ويختلف من عصر إلى آخر ، كذلك يمكن أن تختلف النظرة إلى السلوك الذي تنطبق عليه خاصية الفساد الإداري طبقاً لدلالته، فالمحسوبية والمحاباة - على سبيل المثال - ربما ينظر إليها على نحو مختلف تماماً في مجتمعات عن غيرها، فضلاً عن صعوبة وضع معايير عامة تنطبق على ظاهرة الفساد في كل المجتمعات لأن المعايير الاجتماعية والقانونية إذا إتفقت في بعض الجوانب فإنها قد تكون متعارضة تماماً في جوانب أخرى في عديد من الدول والأمم المختلفة [2].

ورغم تعدد الأسباب التي حالت دون وضع تعريف موحد للفساد الإداري، ورغم المفاهيم التي نشأت عن هذه الأسباب فإنه يمكن تصنيف إتجاهات تعريف الباحثين للفساد الإداري في عدة معايير :

المعيار الأول: المعيار القيمي أو الأخلاقي :

وهو المعيار الذي يؤكد علي المعايير الأخلاقية والقيم الدينية التي تحارب الفساد وتعده مرضاً فرديًا هداماً للشخص ، ومن تعريفات هذا المعيار للفساد الإداري :

---

(١) هلال محمد عبد الغني حسن " مقاومة ومواجهة الفساد ، القضاء على أسباب الفساد" ، مركز تطوير الأداء والتنمية، مصر الجديدة، ٢٠٠٧ م ص ١٠ .

(٢) حسنين المحمدي بوادي" الفساد الإداري لغة المصالح ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨ ص ١٥.

أنه " إضعاف أو فساد للإستقامة والفضيلة والمبادىء الخلقية " [1] أو "سلوك غير أخلاقي مناطه إنتهاك القواعد القانونية بممارسة أنواع معينة من التأثير تستهدف تحقيق منفعة خاصة علي حساب المصلحة العامة " [2] .

فالفساد طبقاً لهذا الإتجاه ظاهرة غير أخلاقية تتمثل في الخروج عن المعايير والتقاليد الأخلاقية والسلوكية للمجتمع ، فكل سلوك منحرف يعد خروجا عن القواعد السائدة في مجتمع ما ، سواء كان مصدرها القواعد الدينية أو التي حدد إطارها القانون ، وذلك بهدف تحقيق مصلحة خاصة .

ولكن يعاب علي هذا المعيار الذاتية وعدم الوضوح وصعوبة التوصل إلي العمل الفاسد من خلال السلوك فقط .

المعيار الثاني : المعيار المصلحي أو الذاتي :

ينظر أصحاب هذا الإتجاه إلى الفساد باعتباره سلوكاً ضاراً بالمصلحة العامة ، ويتضمن تحويل المصلحة العامة لتحقيق منافع ذاتية، فهم يجعلون المصلحة الخاصة والمصلحة العامة معياراً للحكم على السلوك الفاسد .

فالفساد هو : " كل انحراف عن مسؤوليات الوظيفة العامة لتحقيق مصلحة خاصة " [3] :

وتبعاً لهذا التعريف فإن الفساد الإداري يرتبط بمفهوم الوظيفة العامة في الجهاز الحكومي ، والسلوك المنحرف هو عدم الإلتزام بالأعباء والمهام الوظيفية طبقاً للقانون ، وبالتالي فإن عدم إلتزام الموظف العام بمقتضيات الواجب الوظيفي يعد فساداً إدارياً .

---

(١) د/ منقذ محمد داغر " علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها" ، حالة دراسية ، الطبعة الأولي ، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي، ٢٠٠١ م ، ص ٩.

(٢) محمد محمود ربيع " موسوعة العلوم السياسية " الكويت ، جامعة الكويت ، الجز الأول ، ١٩٩٤ ، ص ٤٩٨ .

(٣) د/ على الدين هلال " مفهوم الفساد السياسي " دراسة استطلاعية ، المجلة الجنائية القومية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية ، القاهرة ، العدد ٢ ، يوليو ، ١٩٨٥، ص ٦ وما بعدها .

وعُرف الفساد طبقاً لهذا المعيار أيضاً بأنه : " كل سلوك منحرف يستخدم فيه المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة "(١).

وطبقاً لهذا التعريف فإن الفساد يتضمن كل أنواع الممارسات المنحرفة والانانية، بإعتبارها سلوكاً غير قانوني يقود إلى الإضرار بالمصلحة العامة ، ويتضمن إعلاء لمصالح خاصة أو محدودة على المصلحة العامة ، وطبقاً لهذه التعريفات يكون جوهر الفساد تبعاً لذلك هو سوء استخدام المنصب العام لأغراض خاصة .

ويقترب من هذه التعريفات تعريف صندوق النقد الدولي للفساد الإداري:

حيث عرف صندوق النقد الدولي للفساد الإداري بأنه (٢) :

"الإنحرافات السلوكية التي تهدف إلى استنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد ، أو لمجموعة ذات علاقة من الأفراد " .

ويلاحظ من هذا التعريف أنه توسع في مفهوم الفساد ليشمل كل أنواع الإنحرافات السلوكية الصادرة من أي شخص للحصول علي منفعة له أو لغيره ، علي حساب المصلحة العامة .

ولكن يؤخذ علي التعريفات القائمة على هذا المعيار، بعمومية المفاهيم التي يعتمد عليها مثل مفهوم المصلحة العامة، أو مفهوم سوء الإستخدام (٣) .

المعيار الثالث: المعيار القانوني أو التشريعي :

يركز أنصار هذا الإتجاه على أن السلوك المنطوي على الفساد ، هو ذلك السلوك الذي ينتهك القواعد القانونية الرسمية التي يفرضها النظام السياسي القائم على مواطنيه ، فهم يعتبرون القانون والشرعية المعيار الوحيد

---

(١) د/ أحمد السيد النجار " الفساد ومكافحته في الدول العربية "الاتجاهات الاقتصادية والإستراتيجية ، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، الأهرام ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠١ ، ص ١٦٦ .

(٢) د/ عماد الشيخ داود "الشفافية ومراقبة الفساد " من وقائع بحوث ندوة عن الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية " بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٤ ، ص ١٣٧ .

(٣) د/ منقذ محمد داغر " علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها ، حالة دراسية ، مرجع سابق ، ص ١١ ما بعدها .

للحكم على الفساد ، ويحصرونه في خرق القوانين والأنظمة والتعليمات التي يجب مراعاتها وظيفياً ، ومن تعريفات الفساد وفق هذا المعيار :

تعريف " ألا تاس " بأن الفساد هو:

"إخضاع المصالح العامة لأهدف خاصة، ومن ثم انتهاك الأنماط المقبولة للواجب والمصلحة العامة "، ويرى كذلك أنه عادة ما يكون مصحوباً بالسرقة واللامبالاة لأية نتائج قد تتمخض عنه وتؤدى إلى معاناة الجمهور" .

وانطلاقاً من ذلك توصل "**ألا تاس**" إلى عدة خصائص للفساد أجملها في الأتي:

١. أن السلوك الفاسد يشترك فيه أكثر من شخص .
٢. أن أعمال الفساد بشكل عام تتصف بالسرية .
٣. يتضمن الفساد عامل الإلتزام والمصلحة المتبادلة .
٤. يقوم مرتكبي الفساد بالتمويه عن أنشطتهم التي يقومون بها .
٥. يشمل الفساد أولئك الذين يحتاجون إلى قرارات محددة وأولئك الذين يستطيعون التأثير في هذه القرارات .
٦. ينطوي الفساد على الخديعة والتحايل عادة لجهة حكومية .
٧. يعتبر أي شكل من أشكال الفساد خيانة للثقة .
٨. يتضمن أي شكل من أشكال الفساد تناقضاً يقع فيه مرتكبوا الفساد ، إنه التناقض بين أدوارهم في الحياة العامة وأدوارهم في الحياة الخاصة .
٩. أي أعمال ينطوي عليها الفساد تشكل خرقا وانتهاكا لأنماط الواجب والمسؤولية .

وقد أكد " **ألا تاس** " إلى أن أي عمل يتصف بالخصائص المذكورة يجب إعتباره عملاً من أعمال الفساد) (١) .

ويظهر هذا المعيار أيضاً في تعريف البنك الدولي للفساد .

---

(١) نقلاًعن ألا تاس " الفساد في الحكومة " تراجم مختارة من تقرير الندوة الإقليمية التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة ، لاهاي ، هولندا "الفترة من ١١-١٥ " ديسمبر، ١٩٨٩ ، ترجمة نادر أحمد أبو شيخة ، المطابع التعاونية ، عمان ، ص ٥٢ .

حيث عرف البنك الدولي للإنشاء والتعمير الفساد الإداري بأنه :

" الاستغلال المقصود لتحريف التطبيق المخول به للقوانين والقواعد والأنظمة الواجب مراعاتها ، من أجل تحصيل منفعة للعمال الحكوميين وغير الحكوميين عن طريق الإمداد المحظور وغير الصريح بالمكاسب الشخصية للموظفين العموميين (١) .

حيث عبر البنك بأن الفساد الإداري يقوم علي الإنحراف بالقواعد والقوانين الواجب تطبيقها من أجل الحصول علي منافع خاصة .

وقسم البنك الدولي للإنشاء والتعمير الفساد إلى :

١- **فساد صغير** : ويشمل آلية دفع الرشوة والعمولة ، وآلية وضع اليد على المال العام ، والحصول على مواقع للأقارب .

٢- **فساد كبير**: ويشمل صفقات السلاح ، وتويكلات تجارية للشركات عابرة القارات.

وتقسيم البنك الدولي للفساد الإداري إلي صغير وكبير وتصنيفه للرشوة علي أنها ضمن أنواع الفساد الصغير فيه نظر ، لأن الرشوة بالمعني التقليدي كان يُنظر علي أنها رشوة المال القليل ، إلا أنها أصبحت الآن بالملايين بل المليارات مما يؤثر علي الاقتصاد القومي ، الأمر الذي أضحت معه ضمن قسم الفساد الكبير .

ويتفق هذا التعريف أيضاً مع تعريف منظمة الشفافية الدولية :

حيث عرفت منظمة الشفافية الدولية للفساد الإداري بأنه :(٢)

---

(١) أنظر البنك الدولي للإنشاء والتعمير " تقرير عن التنمية في العالم " القاهرة ، مركز الأهرام للترجمة ، ١٩٩٧ ، ص ١١٢ .

(٢) منظمة الشفافية الدولية : هي منظمة دولية غير حكومية أسسها بيير آيغن في عام ١٩٩٣ وفقا للقانون الألماني، وقد عقد مؤتمرها التأسيسي في برلين، وأسهم في تأسيسها عدد من الشخصيات العالمية ، وحددت أهداف المنظمة بما يلي:

ا) اختراق جدار الصمت الذي يحيط بالفساد .

ب) إدراك واقع الفساد إدراكا مشتركا وتعريفه، والكشف عن أوجه النقص في الإجراءات التي تتخذ ضده علي الصعيد القومي والدولي. =

" كل عمل يتضمن سوء استغلال السلطة بالمخالفة للقوانين من أجل المنفعة الخاصة "(١)

وهذا التعريف يوضح أن الفساد يكون نتيجة سوء استغلال الموظف العام أو صاحب سلطة عامة لمنصبه ، وذلك من خلال مخالفة القواعد والقوانين الواجب إتباعها، من أجل الحصول علي منفعة خاصة .

ولقد صنفت منظمة الشفافية الدولية الفساد الإداري إلى نوعين :

أحدهما : ناتج عن خرق القانون .

والآخر: ناتج عن ممارسة القانون ولكن بطريقة يقصد منها تحقيق النفع الخاص .

وبالرغم من أن هذا المعيار يعتبر معياراً واضحاً وعملياً لمعرفة الفساد إلا أنه يؤخذ عليه ، بجمود القانون وتحديد شرعيته ، إذ أن السلوك لا يتسم بالفساد في حالة مخالفة القواعد الرسمية للوظيفة فحسب ، وإنما يعد الإمتناع عن تطبيق القانون بهدف تحقيق منفعة ذاتية ما، أو الحيلولة دون تطبيق القانون من قبيل السلوك الفاسد ، كما أن التشريعات القانونية تعد نسبية وتختلف من مجتمع لآخر فإن ما يعد قانونياً وشرعياً في مجتمع ما ، قد يعد فاسداً وغير قانوني في مجتمع آخر، وقد تتضمن القوانين ذاتها الإنحياز لصالح فئة أو نخبة من القابضين على السلطة والحكم ، الأمر الذي يجعل من السلوك المشروع في ظل حكومة ونخبة مسيطرة سلوكًا فاسدًا ، في حين قبول هذا السلوك في ظل حكومة ونخبة أخرى .

- ج) تشكيل ائتلافات ضد الفساد بأن نجمع بين الأطراف المختلفة، وبان نعبئ في الوقت ذاته موارد من أجل المنظمة الجديدة .
- د) لفت أنظار وسائل الإعلام إلي أخطار الفساد والكشف عن الأضرار التي يسببها ولاسيما في البلدان النامية.

ووضعت المنظمة بذلك ميثاق الاستقامة، وسعت منذ مؤتمرها السنوي الأول (١٩٩٤) إلي إيجاد مناخ ملائم من أجل التعاون يتسم بالشفافية .

(١) المصدر: منظمة الشفافية :
www.transparency.org/.../Corruption_around_the_world_2013_arabic

ويمكن رد إشكالية عدم الإتفاق علي مفهوم موحد للفساد الإداي إلي مجموعة من العوامل أبرزها [1]:

- عدم وجود منهج موحد لدراسة ظاهرة الفساد الإداري بسبب إختلاف إنتماءات الأشخاص والهيئات التي قامت بدراستها .
- تباين المعايير المجتمعية والحضارية التي تستخدم في فرز ما هو فاسد من الممارسات والسلوكيات وما هو مبرر أو مقبول .
- إختلاف مفهوم ومضمون هذه الظاهرة بين ما يراه الباحثون والمتخصصون وبين ما يراه عامة الناس ، حيث ما زال يكتنف معظم التعريفات التحليلية جانب كبير من الغموض في بعض الأفعال التي يعدها عامة الناس فساداً .
- تعدد المظاهر والأشكال التي يظهر فيها الفساد وظهور صور جديدة باستمرار ، لأن هذه الظاهرة صفة ملازمة لعملية تطور وتقدم الحياة البشرية .
- كون ممارسات الفساد تتم عادةً في إطار من السرية والخوف ، وتتغير باستمرار استجابةً للعوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية .

وبالتالي فإن مصطلح الفساد بوجه عام له معان عديدة ويمكن أن نجمع بين كل هذه التعريفات ونعرفه بأنه :

" إنتهاك كرامة الوظيفة من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو لجماعة معينة "

أما عن الفساد الإداري موضوع هذا البحث فيمكن تعريفه بأنه :

" سلوك مخالف للواجب الوظيفي يمارسه الموظف العام أو مافي حكمه، للحصول علي منفعة له أو لغيره علي حساب المصلحة العامة ".

---

(١) محمد علي ابراهيم الخصبة " الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته " الملتقى العربي الثالث " آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري ، المنعقد في الرياض مايو ٢٠٠٨ ، من منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة ٢٠٠٩ ، ص ١٤٠ .

تحليل التعريف :

قولنا : سلوك مخالف للواجب الوظيفي : يشمل كل أنواع الممارسات السلوكية المنحرفة سواء بالقيام بعمل أو الإمتناع عن عمل يخالف مقتضيات الواجب الوظيفي.

قولنا : موظف عام أو ما في حكمه :

استقر الفقه والقضاء في مصر وفرنسا علي أن الموظف العام هو : "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لهذا المرفق "(١) . كما تتحقق الدائمية في أداء الموظف طبقاً للوائح الداخلية ، وأن يكون له درجة في الموازنة العامة .

ويستخلص من هذا التعريف ضرورة توافر ثلاثة شروط جوهرية لإكتساب صفة الموظف العام:

١- أن يعين الموظف بأداة قانونية.

ومعني ذلك أن يعين الموظف في وظيفته من السلطة التي تملك تعيينه قانوناً ، طبقاً للإجراءات القانونية السليمة علي أن يقابل قرار التعيين موافقة من جانب الموظف المُعَين(٢).

---

(١) يراجع أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر ومنها : الحكم الصادر في ١٩/ ١٢/١٩٥٩ في القضية رقم ٤٦٥ لسنة ٥ق ، وحكمها في ١٥/١٢/١٩٦٤في القضية ٤١ لسنة ٨ق ، والحكمان منشوران في المجموعة التي اعتمدتها النيابة الإدارية سنة ١٩٨١ الجزء الأول ص ٩٠ ، والحكم الصادر في ١٠/١٢/ ١٩٧٨ وفي مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا خمسة عشر عاماً بين ١٩٦٥-١٩٨٠ الجزء الأول ص ٧٠، ٧٣ ، ٧٤ حيث تقرر أن صفة الموظف العام لا تصدق إلا علي من يساهم بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام باسلوب الإستغلال المباشر، وهذا التعريف يأخذ به غالبية الفقه الإداري - د / محمود عاطف البنا " مبادىء القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، بدون سنة، ص١٠١ .

(٢) د/ سليمان محمد الطماوي " القانون الإداري " الكتاب الأول ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٦، ص ٣٩٩ .

٢- أن يعمل في خدمة مرفق عام مدار بواسطة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام :

ويلزم من ذلك أن تكون الوظيفة التي يشغلها الموظف العام تابعة لأحد المرافق العامة التي يديرها شخص عام بأسلوب مباشر وداخلة في التنظيم الإداري لذلك المرفق .

٣- أن يقوم الموظف بعمل دائم .

يقصد بالوظيفة الدائمة : الوظيفة التي تقتضي القيام بعمل غير محدد بزمن معين ، فدائمية العمل تتطلب أن يكون بصفة دائمة ومستمرة ، بحيث يتفرغ الموظف للعمل الوظيفي تفرغاً تاماً دون انقطاع [١].

أما الوظيفة المؤقتة : فهي التي تقتضي القيام بعمل مؤقت ينتهي في زمن محدد ، أو تكون لغرض مؤقت ينتهي في زمن محدد ، أو تكون لغرض محدد [٢].

قولنا : أو ما في حكمه :

نجد أن الفقه والقضاء الجنائي تبني مفهوماً موسعاً للموظف العام في تطبيق أحكام بعض النصوص الجنائية ، وذلك في مجال تطبيق أحكام الرشوة والجرائم الملحقة بها ، وذلك في نص المادة ١١١ من قانون العقوبات ، إذ ألحق به أشخاصاً لايعدون بحسب الأصل من الموظفين العموميين في نظر القانون الإداري .

حيث تنص المادة ١١١ من قانون العقوبات المصري علي أنه "يعد في حكم الموظف [٣] :

١- المستخدمون في المصالح التابعة للحكومة أو الموضوعة تحت رقابتها .

---

(١) د/ محمود عاطف البنا " مبادىء القانون الإداري " مرجع سابق ، ص ١٠٢ - د/سليمان محمد الطماوي " القانون الإداري الإداري " المرجع السابق، ص ٣٩٩ .

(٢) د/ سليمان محمد الطماوي " القانون الإداري " مرجع سابق ، ص ٣٩٩ - د/ محمود عاطف البنا " مبادىء القانون الإداري " مرجع سابق ، ١٠٢ .

(٣) المادة ١١١ من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧، والمعدل بالقانون ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ ، والقانون ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ ، الكتاب الثاني .

٢-أعضاء المجالس النيابية العامة أو المحلية سواء أكانو منتخبين أو معينين ، المحكمون والخبراء ووكلاء النيابة والحراس القضائيون .

٣-كل شخص مكلف بخدمة عامة .

٤-أعضاء مجالس إدارة ومديرو ومستخدمو المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت إذا كانت الدولة أو إحدي الهيئات العامة تساهم في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت .

وعلى أي حال فإن المشرع الجنائي قد توسع في تحديد مدلول الموظف العام عنه في المدلول الإداري .

وبناءً على هذا سيعتمد الباحث لأغراض هذه الدراسة تعريف الموظف العام وفق هذين الإتجاهين : الموسع والمضيق كونهما يشملان كل من تقاضى مكافأةً أو أجراً في وظيفة دائمة أو مؤقتة أوعمل يومي .

قولنا : للحصول علي منفعة له أو لغيره : أي أن السلوك الفاسد الذي يمارسة الموظف يكون الهدف منه الحصول علي منفعة خاصة مادية كالحصول علي هدايا أو منافع عينية أو مادية ، أو منفعة معنوية كالوعد بشيء **(له أو لغيره):** بمعني أن يكون الهدف من المنفعة ليست للشخص الفاسد مباشرة ، ولكن قد تكون لغيره من الأقارب أو الأصحاب أو غيرهم .

قولنا : علي حساب المصلحة العامة: بمعني أن يؤدي هذا السلوك الفاسد والمنحرف إلي إحداث ضرر بالمصلحة العامة .

❀ ❀ ❀

المبحث الثاني

مفهوم الفساد في الفقه الإسلامي

تمهيد وتقسيم :

لقد حذرنا المولى تبارك وتعالى من الفساد فقال : ﴿ وَلَا تَعْثَوْا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ ﴾ (١) .

وهدد بالعقوبات الشديدة على المفسدين ، فقال سبحانه وتعالى :

﴿ إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَاداً أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ ﴾ (٢) .

ولقد ورد عن رسول الله ﷺ أحاديث كثيرة عن الفساد وصوره ، ورهب من التهاون في إقامة الحدود والتعزيزات لزجر المفسدين .

كما تناول الفقهاء قضية الفساد في أكثر من باب من أبواب الفقه ولا سيما في باب العقوبات .

وعلى ذلك سيتناول الباحث هذا الأمر في مطلبين :

المطلب الأول : مفهوم الفساد في الفقه الإسلامي .

المطلب الثاني : الرؤية الشرعية للفساد .

المطلب الأول

مفهوم الفساد في الفقه الإسلامي

نبين في هذا الأمر مفهوم الفساد في الفقه الإسلامي ، وذلك من خلال تعريفه لغة واصطلاحاً ثم نبين حديث القرآن الكريم والسنة المطهرة عن الفساد من خلال الفرعين التاليين:

---

(١) سورة البقرة الآية ٦٠ .

(٢) سورة المائدة الآية ٣٣ .

الفرع الأول

معني الفساد في اللغة والإصطلاح

معنى الفساد لغة :

فسد : الفاء والسين والدال كلمة واحدة ، وهو خروج الشيء عن الإعتدال قليلاً كان الخروج عنه أو كثيراً ، والاسم : الفساد ، نقيض الصلاح، وتفاسد القوم : تدابروا وقطعوا الأرحام ، واستفسد السلطان قائده إذا أساء إليه حتي استعصي عليه ، والمفسدة ضد المصلحة [1]. وقيل هو العدول عن الاستقامة إلي ضدها [2]. قال تعالي : ﴿ لَوْ كَانَ فِيهِمَا آلِهَةٌ إِلاَّ اللهُ لَفَسَدَتَا فَسُبْحَانَ اللهِ رَبِّ الْعَرْشِ عَمَّا يَصِفُونَ ﴾ [3] .

ومنه قوله تبارك وتعالى: ﴿ ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ ﴾ [4].

معنى الفساد اصطلاحاً :

يطلق جمهور الفقهاء لفظ الفساد في باب المعاملات بمعني البطلان ، فالمعاملة عندهم يجب أن تكون صالحة بأركانها وشروطها ، فإذا كانت فاسدة فقد تضمنت أشياء مخالفة للشرع سواء أكان ذلك من حيث الأركان أو الشروط ، وينبني علي هذا الحكم عدم ترتيب أي من الآثار الشرعية علي المعاملة التي وصفت بأنها فاسدة [5].

---

(١) لسان العرب لابن منظور، باب الدال ، فصل السين الجزء الأول ص ٣٣٥ ، الحسين بن محمد بن المفضل المعروف بالراغب الأصفهاني أبو القاسم " كتاب المفردات في غرائب القرآن " الجزء الأول ، دار القلم دمشق ، ص ٣٧٩ .

(٢) الجامع لأحكام القرآن "أبو عبد الله محمد بن أحمد الأنصاري القرطبي" "تفسير القرطبي" تحقيق ابراهيم محمود الجمل ، دار القلم للتراث ، الجزء الأول ، ص٢٢٤.

(٣) سورة الانبياء الآية ٢٢ .

(٤) سورة الروم الآية ٤١ .

(٥) عبد الرحمن بن أحمد بن رجب " القواعد الفقهية " بيروت ، دار الكتب العلمية ، ص٦.

- معجم التعريفات " العلامة علي بن محمد السيد الشريف الجرجاني " ٨١٦هـ -١٤١٣م تحقيق محمد صديق المنشاوي ، دار الفضيلة ، القاهرة ، ص ٢١٤ .

أما السادة الحنفية فلهم رأيهم في تعريف الفساد : فالفساد عندهم في باب المعاملات كون الفعل مشروعاً بأصله ، أي صحيح الأركان وغير مشروع بوصفه أي بشروطه، وعلي ضوء ذلك يعدون الفساد منزلة وسطي بين الصحة والبطلان ، فالمعاملة الفاسدة عندهم غير باطلة ، لأن بعض الآثار الشرعية تترتب عليها (١).

وعُرف الفساد : بأنه كل المعاصي والمخالفات لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها ، والعمل بها (٢)، فهو يتناول جميع الشر من المحرمات، والمكروهات شرعاً (٣)، إذ هو في حقيقته خروج عن منهج الله .

نستخلص مما تقدم أن لفظ الفساد يطلق لغة كما تقدم علي حالة من الإختلال وفقدان التوازن التي تصاب بها الأشياء المادية والإعتبارية ، فلفظ الفساد يطلق علي الإختلال في الأنظمة الإدارية أو قسم منها ، أما المعني الإصطلاحي فهي شاملة فلا تختص بالإدارة وحدها أو ما يكون قريبا منها وهي يستفاد منها إعطاء صورة حقيقية للفساد ، أو ما يتميز به من أشياء خاصة من المعاني المجردة كالبطلان والزوال .

الفرع الثاني

حديث القرآن الكريم والسنه النبوية عن الفساد

أولا : حديث القرآن الكريم عن الفساد :

ورد لفظ الفساد ومشتقاته في القرآن الكريم ما يقرب من خمسين موضعاً، بدلالات كثيرة وسياقات مختلفة منها(٤) :

---

(١) التفتزاني " سعد الدين مسعود بن عمر التفتزاني " شرح التلويح علي التوضيح ،" المتوفي ٧٩٣ ، مكتبة صبيح ، القاهرة ، الجزء الثاني ، ص ١٤٦ .

(٢) معاوية أحمد سيد أحمد المسير " سياسة الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد " ضمن أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، المجلد الأول ، الرياض ، ٢٠٠٣ ، ص ٢١٠ .

(٣) ابن تيمية ، أبو العباس تقي الدين أحمد بن عبد العليم بن تيمية ، " مجموع الفتاوي " تحقيق عامر الجزار، وأنور الباز، دار الوفاء، المنصورة ١٤١٨هـ - ١٩٩٧م، الجزء ٧، ص٨٣.

(٤) محمد أحمد الصالح " التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية " ضمن أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الامنية ، المجلد الأول ، الرياض ، ٢٠٠٣ ، ص ١٢٣ وما بعدها .

١ـ الفساد بمعني الظلم :

ومنه قوله تعالي ﴿ وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لا يُحِبُّ الْفَسَادَ ﴾ (١).

أي إذا تولي فعل ما يفعل ولاة السوء ، فيسعي بالتعدي والظلم فيهلك الحرث والنسل (٢).

والآيه بعمومها تعم كل فساد سواء في الأرض أو المال أو الدين (٣).

وأيضاً قول الله تعالي ﴿ وَيَا قَوْمِ أَوْفُوا الْمِكْيَالَ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ وَلا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلا تَعْثَوْا فِي الأَرْضِ مُفْسِدِينَ ﴾ (٤) .

أي لا تظلموا الناس أشياءهم ، فلا تنقصوهم مما استحقوه شيئاً ، فالخيانة في المكيال والميزان مبالغة في الفساد في الأرض (٥).

٢ـ الفساد بمعني المعصية :

ومنه قوله تعالي ﴿ وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لا تُفْسِدُوا فِي الأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ (١١) أَلا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِنْ لا يَشْعُرُونَ ﴾ (٦) .

فالفساد هو معصية الله تعالي ، لأن من عصي الله في الأرض أو أمر بمعصية فقد أفسد في الأرض(٧).

٣ـ الفساد بمعني الهلاك :

ومنه قولة تعالي ﴿ وَلَوِ اتَّبَعَ الْحَقُّ أَهْوَاءَهُمْ لَفَسَدَتِ السَّمَوَاتُ وَالأَرْضُ وَمَنْ فِيهِنَّ بَلْ أَتَيْنَاهُمْ بِذِكْرِهِمْ فَهُمْ عَنْ ذِكْرِهِمْ مُعْرِضُونَ ﴾ (٨) .

---

(١) سورة البقرة : الآية ٢٠٥ .

(٢) الجامع لأحكام القرآن " تفسير القرطبي " الجزء الثالث ، مرجع سابق ، ص١٨ .

(٣) ابن كثير " عماد الدين أبي الفداء إسماعيل بن كثير القرشي المتوفي ٧٧٤ ، " تفسير القران العظيم "، مكتبة مصر ، الجزء الأول ، ص ٣٣٤ .

(٤) سورة هود : الآية ٨٥ .

(٥) الجامع لأحكام القرآن " تفسير القرطبي " الجزء التاسع، مرجع سابق ، ص ٦٩ .

(٦) سورة البقرة : الآية ١١ ، ١٢.

(٧) ابن كثير " تفسير القران العظيم " الجزء الأول ، ص ٧٩.

(٨) سورة المؤمنون : الآية ٧١ .

فلو شرع الله للناس ما يوافق أهواءهم ويشتهون لبطل نظام العالم ، لأن شهوات الناس تختلف وتتضاد ، وسبيل الحق يجب أن يكون متبوعاً ، وسبيل الناس الإنقياد للحق (١).

٤ـ الفساد بمعني القتل :

ومنه قوله تعالي : ﴿ وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لا تَعْلَمُونَ ﴾ (٢).

أي أن الملائكة قالت أنه سيكون من بني أدم من يفسد في الأرض ويسفك الدماء ، وكأنهم علموا ذلك بعلم خاص ، أو بما فهموه من الطبيعة البشرية ، لأن الله تعالي أخبرهم بأنه يخلق هذا الصنف من صلصال (٣) قال تعالي : ﴿ وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلائِكَةِ إِنِّي خَالِقٌ بَشَراً مِنْ صَلْصَالٍ مِنْ حَمَإٍ مَسْنُونٍ ﴾ (٤) ، وقيل أنهم فهموا من قوله " **خَلِيفَةً**" أنه الذي يفصل بين الناس ما يقع بينهم من المظالم ويردعهم عن المحارم والمآثم (٥).

٥ـ الفساد بمعني التخريب والتدمير :

ومنه قوله تعالي: ﴿ قَالَتْ إِنَّ الْمُلُوكَ إِذَا دَخَلُوا قَرْيَةً أَفْسَدُوهَا وَجَعَلُوا أَعِزَّةَ أَهْلِهَا أَذِلَّةً وَكَذَلِكَ يَفْعَلُونَ ﴾ (٦) .

أي إن الملوك إذا دخلوا بلداً عنوة وغلبة خربوها وجعلوا أعزة أهلها أذلة وذلك باستبعادهم واسترقاقهم إياهم ، وهذا نوع من أنواع الفساد (٧).

---

(١) الجامع لأحكام القرآن " تفسير القرطبي " الجزء الثاني عشر، مرجع سابق ، ص١٤٠.
(٢) سورة البقرة : الآية الآية ٣٠ .
(٣) ابن كثير " تفسير القران العظيم " الجزء الأول ، مرجع سابق ، ص ٤٩ .
(٤) سورة الحجر الآية ٢٨ .
(٥) الجامع لأحكام القرآن " تفسير القرطبي " الجزء الأول ، ٩٥ .
(٦) سورة النمل : الآية ٣٤ .
(٧) ابن كثير " تفسير القران العظيم " الجزء الثالث ، ص ٤٨٢ .

٦ـ الفساد بمعني القحط وقلة البركة :

ومنه قوله تعالي : ﴿ ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ ﴾ (١) .

أي ظهور القحط وقلة النبات وذهاب البركة بسبب أعمال العباد (٢).

٧ـ الفساد بمعني السحر :

ومنه قوله تعالي: ﴿ فَلَمَّا أَلْقَوْا قَالَ مُوسَى مَا جِئْتُمْ بِهِ السِّحْرُ إِنَّ اللَّهَ سَيُبْطِلُهُ إِنَّ اللَّهَ لا يُصْلِحُ عَمَلَ الْمُفْسِدِينَ ﴾ (٣) .

أي إن الله لا يثبت عمل المفسدين وهو السحر ، ولا يؤيده بل يزيله ويمحقه ويظهر بطلانه(٤).

٨ـ الفساد بمعني المنكر :

ومنه قوله تعالي ﴿ فَلَوْلا كَانَ مِنَ الْقُرُونِ مِنْ قَبْلِكُمْ أُولُوا بَقِيَّةٍ يَنْهَوْنَ عَنِ الْفَسَادِ فِي الأَرْضِ إِلاَّ قَلِيلاً مِمَّنْ أَنْجَيْنَا مِنْهُمْ وَاتَّبَعَ الَّذِينَ ظَلَمُوا مَا أُتْرِفُوا فِيهِ وَكَانُوا مُجْرِمِينَ ﴾ (٥) .

أي فهلا وُجد من القرون الماضية بقايا من أهل الخير عما كان يقع بينهم من الشر والمنكر والفساد في الأرض ، (وقوله إلا قليلاً) أي قد وجد من هذا النوع قليل ، وهم الذين أنجاهم الله من حلول عاقبته ونقمته (٦).

والمتأمل في الأيات السابقة وما قاله المفسرون في معني الفساد ، علم أن مدلول الفساد في نصوص القرآن الكريم واسع وشامل لجميع أنواع الفساد وصوره ، وقد جعل الشارع الحكيم كل المعاصي فساداً في الأرض ، وإعتبار كل المخالفات خروج عن الصلاح وإنحراف عن الطريق المستقيم ،

---

(١) سورة الروم : الآية ٤١ .
(٢) الجامع لأحكام القرآن " تفسير القرطبي " الجزء الرابع ، ص٤٠ .
(٣) سورة يونس : الآية ٨١ .
(٤) الجامع لأحكام القرآن " تفسير القرطبي " الجزءالثاني ، ص٣٦٨.
(٥) سورة هود : الآية ١١٦ .
(٦) ابن كثير " تفسير القران العظيم " الجزء الثاني ، ص ٦١٠ .

سواء أكانت مخالفات سلوكية ، أم جنائية أم مدنية ، أو في مجال الحقوق العامة.

وبالنظر أيضاً إلي المعاني السابقة للفساد نجد أن بعضها يتفق مع موضوع البحث الذي نحن بصصده ، مثل الفساد بمعني الظلم ، والفساد بمعني المعصية ، والفساد بمعني التخريب والتدمير ، والفساد بمعني المنكر ، فالموظف الذي لا يقوم بأعباء الوظيفة علي خير وجه ويسعي إلي إنهاء الأعمال بالرشوة أو بأي طريقة غير مشروعة ، أو يتكاسل عن أداء مهام وظيفته يكون بذلك قد ظلم نفسه أولاً وظلم غيره ، كما أن في ذلك معصية ومخالفة لأمر الله عز وجل، وتخريب وتدمير لمقدرات الجهة التي يعمل بها.

ثانياً : حديث السنة النبوية عن الفساد :

وردت أحاديث كثيرة عن رسول الله ﷺ تتحدث عن الفساد والمفسدين نذكر منها :

١- عن أبي عبد الله النعمان بن بشير - رضي الله عنهما - قال : سمعت رسول الله ﷺ يقول : " **إِنَّ الْحَلالَ بَيِّنٌ، وَالْحَرَامَ بَيِّنٌ، وَبَيْنَهُمَا أُمورٌ مُشْتَبَهَاتٌ لا يَعْلَمُهَا كَثِيرٌ مِنَ النَّاسِ، فَمَنِ اتَّقَى الشُّبُهَاتِ فَقَدْ اسْتَبْرَأَ لِعِرْضِهِ وَدِينِهِ، وَمَنْ وَقَعَ فِي الشُّبُهَاتِ كَرَاعٍ يَرْعَى حَوْلَ الْحِمَى، يُوشِكُ أَنْ يُوَاقِعَهُ، أَلا وَإِنَّ لِكُلِّ مَلِكٍ حِمًى، أَلا إِنَّ حِمَى اللهِ فِي أَرْضِهِ مَحَارِمُهُ، أَلا وَإِنَّ فِي الْجَسَدِ مُضْغَةً إِذَا صَلَحَتْ صَلَحَ الْجَسَدُ كُلُّهُ، وَإِذَا فَسَدَتْ فَسَدَ الْجَسَدُ كُلُّهُ، أَلا وَهِيَ الْقَلْبُ** " (١) .

هذا الحديث أصل من الأصول التي يدور عليها شرع الإسلام ، حيث بين فيه النبي - صلي الله عليه وسلم - إِنَّ الْحَلالَ بَيِّنٌ، وَالْحَرَامَ بَيِّنٌ ، بين بالشرع وبين بالفطرة ، فالمولي تبارك وتعالي لم يدع الناس في غمة من أمر دينهم ، فأنزل في كتابه وعلي لسان نبيه ﷺ ما يبين للناس ما يحل لهم وما يحرم عليم كما في قول الله - عز وجل : ﴿ **وَقَدْ فَصَّلَ لَكُم مَّا حَرَّمَ عَلَيْكُمْ إِلاَّ مَا اضْطُرِرْتُمْ إِلَيْهِ وَإِنَّ كَثِيراً لَّيُضِلُّونَ بِأَهْوَائِهِم بِغَيْرِ عِلْمٍ إِنَّ رَبَّكَ هُوَ أَعْلَمُ بِالْمُعْتَدِينَ** ﴾ (٢).

---

(١) أخرجه البخاري "أبو عبد الله محمد بن إسماعيل" ت٢٥٦هـ الجزأ الأول، كتاب الأيمان باب فضل من استبرأ لدينه حديث ٥٢، دار إحياء التراث، بيروت ١٤٢٢هـ ٢٠٠١م.
(٢) سورة الأنعام : الآية ١١٩ .

وقال سبحانه ﴿ وَنَزَّلْنَا عَلَيْكَ الْكِتَابَ تِبْيَانًا لِّكُلِّ شَيْءٍ وَهُدًى وَرَحْمَةً وَبُشْرَىٰ لِلْمُسْلِمِينَ ﴾ (١) . وقوله ﴿ ألا وإنَّ في الجسدِ مُضغةً إذا صلحتْ صلحَ الجسدُ كلُّهُ، وإذا فسدتْ فسدَ الجسدُ كلُّهُ، ألا وهيَ القلبُ ﴾ فيه إشاره إلي أن صلاح حركات العبد بجوارحه واجتنابه المحرمات واتقاءه للشبهات بحسب صلاح قلبه ، فإذا كان القلب سليماً ليس فيه إلا محبة الله صلحت حركات الجوارح كلها ، وإذا كان القلب فاسداً قد استولي عليه اتباع الهوي فسدت حركات الجوارح كلها(٢).

٢-حديث أبي الدرداء رضي الله عنه قال : قال رسول الله ﷺ " أَلَا أُخْبِرُكُم بِأَفْضَلِ دَرَجَةٍ مِنَ الصِّيَامِ وَالصَّلَاةِ وَالصَّدَقَةِ ، قَالُواْ بَلَي يَارَسُولَ الله ، قَالَ إِصْلَاحُ ذَاتِ الْبَيْنِ فَإِنَ فَسَادَ ذَاتِ الْبَيْنِ هِيَ الْحَالِقَة " (٣) .

بين النبي ﷺ أن الإنشغال بالصلح بين المتخاصمين وإصلاح ذات البين أفضل من الإنشغال بنوافل العبادات لما في الإصلاح بين الناس من النفع المتعدي الذي يكون سبباً في وصل أرحام قطعت ونظافة القلوب مما علق بها من أدوات الحقد والكراهية ، وذلك يؤدي إلي متانة المجتمع وقوته بتآلف أفراده وتماسكهم ، ثم بين النبي ﷺ بأن فساد ذات البين تحلق الدين وتشتت أفراد المجتمع وينتشر الفساد بين الناس (٤) .

٣- حديث سهل بن سعد الساعدي رضي الله عنه قال : قال رسول الله ﷺ " إِنَّ الْإِسْلَامَ بَدَأَ غَرِيبًا وَسَيَعُودُ كَمَا بَدَأَ فَطُوبَى لِلْغُرَبَاءِ» قِيلَ: مَنِ الْغُرَبَاءُ يَا رَسُولَ اللهِ؟ قَالَ: الَّذِينَ يُصلِحُونَ عِندَ فَسَادِ النَّاسِ" (٥) .

---

(١) سورة النحل : الآية ٨٩ .

(٢) جامع العلوم والحكم " الإمام الحافظ زين الدين أبي الفرج عبد الله عبد الرحمن بن رجب الحنبلي الدمشقي " ٧٣٦هـ -٧٩٥هـ ، تحقيق حامد أحمد الطاهر ، دار الفجر للتراث ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، ١٤٣١هـ-٢٠١٠م ، ص ١٢٦ .

(٣) أخرجه الترمذي " أبو عيسي محمد بن عيسي الترمذي " ت ٢٧٩هـ الجامع الصحيح ، تحقيق كمال يوسف الحوت ، كتاب صفة القيامة ، حديث ٢٥٠٩ ، دار الكتب العلمية ، بيروت .

(٤) د/ يوسف القرضاوي " ملامح المجتمع المسلم الذي ننشده " مكتبة وهبة ، القاهرة ، الطبعة الأولي ، ١٩٩٣ ، ص ١٤٠ وما بعدها .

(٥) أخرجه الترمذي " أبو عيسي محمد بن عيسي الترمذي " ، كتاب الإيمان ، باب ما جاء أن الإسلام بدأ غريباً ، حديث ٢٦٢٩ ، مرجع سابق .

هذا الحديث يبين فيه الرسول ﷺ بأن الإسلام بدأ وانتشر بين أقوام يصدون عنه ويحادون الله ورسوله ، ثم أراد الله لهذا الدين أن يقوي وينتشر شيئاً فشيئاً حتي عم الآفاق وظهر علي الدين كله ، ولكن كما هي سنة الله في كونه أن كل شيء يتغير ولا يبقي علي حاله ، وأن هذا الدين الذي قوي وانتشر ستصيبه غربة في آخر الزمان ويصبح أهله من الغرباء فطوبي لهؤلاء الغرباء، الذين يحيون سنة الرسول ﷺ ويعلمونها الناس ، ويصلحون عند فساد الناس (١) .

من خلال النظر في الأحاديث السابقة نجد أن معني الفساد تضمن نفس المعاني التي وردت في القرآن الكريم ، ومن هذا المنطلق فإن مفهوم الفساد في النظام الإسلامي يتعدي مفهوم الفساد في النظام الوضعي الذي يحدد الفساد بأنه سوء استخدام الوظيفة لتحقيق هدف أو مصلحة خاصة لكن الفساد بالمفهوم الإسلامي أشمل وأحوط (٢).

ومع ذلك فإن الفساد الإداري وإن كان ينطبق عليه المفهوم العام للفساد في الفقه الإسلامي ، إلا أن الفساد الإداري له واقع يختلف عن المعني العام للفساد ، لأنه يقع من شخص يعمل لحساب الدولة ويمارس وظيفته بإسمها ونيابة عنها ، فضلاً عن أن الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي أمانة وأي نوع يخل بهذه الأمانة يعتبر فساداً إدارياً ، حيث ترتكز فكرة الوظيفة العامة في الإسلام على أنها واجب ديني ، فهي حق وواجب لكن الواجب يسبق الحق ، وهي من واجبات الكفاية وفي بعض الأحيان تكون واجباً عينياً وأنها وتأخذ مفهوم الأمانة ، والناظر للوظيفة العامة في الإسلام يجد أن مفهومها يلتقي مع مفهوم "الولاية العامة" في إطار أن كلا منهما ينطبق على سلطة الحكم، والتدبير، أي الاستحقاق الشرعي للتصرف وفق ضوابط وحدود تهدف إلى تحقيق مصالح عامة على النحو الذي يكفله النظام في ضوء فلسفته وأهدافه ،

---

(١) الإمام يوسف القرضاوي" في رحاب السنة " شرح أحاديث نبوية ، مكتبة وهبة ،القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ٢١٤ .

(٢) أحمد بن عبد الله بن سعود الفارسي " تجريم الفساد في الأمم المتحدة " دراسة تأصيلية ومقارنة" رسالة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنيه، الرياض، ١٤٢٩هـ - ٢٠٠٨م ، ص ٥٩ .

بدءاً من الإمامة العظمى حتى أصغر الولايات، أوالوظائف العامة كما نسميها في هذا العصر[١].

المطلب الثاني

الرؤية الشرعية للفساد

لقد نهي الله – تبارك وتعالي – عن الفساد في عديد من الآيات القرآنية، لأنه مفسد للعقل ، والمال ، والحفاظ عليهما من مقاصد الشريعة الإسلامية ، فهناك خمسون آية من آيات القرآن الكريم تنهي عن الفساد وتلوم المفسدين وتبين خطورته وعاقبته الوخيمه.

ولقد تناول القرآن الكريم جانب الفساد ، وتعددت الآيات التي تذكر لفظ الفساد ، ويذكر أن الإنطباع الأول الذي تبادر عند الملائكة حينما خلق الله آدم – عليه السلام – وأخبرهم أنه جاعل في الأرض خليفة كان استفهاماً استغرابياً عن إنشاء هذا المخلوق الجديد وذلك بقولهم ﴿ قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ ﴾[٢]، فإنهم أرادوا أن من هذا الجنس من يفعل ذلك، وكأنهم علموا ذلك بعلم خاص ، فإنه أخبرهم أنه يخلق هذا الصنف من "صلصال من حمأ مسنون"، وكان الرد الرباني علي هذا الإستغراب من الملائكة : ﴿ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لا تَعْلَمُونَ ﴾[٣]. اشارة إلي سر هذا المخلوق وحكمة وجوده علي الأرض وطبيعته ، ولعل في الجواب الإلهي للملائكة إقرار بهذا الجانب في الظاهرة الإنسانية بما يملكه من قدرة علي الاختيار والإرادة[٤]، قال تعالي ﴿ إِنَّا هَدَيْنَاهُ السَّبِيلَ إِمَّا شَاكِراً وَإِمَّا كَفُوراً ﴾[٥].

وإذا نظرنا إلي بعثة الأنبياء نجد أن المولي – تبارك وتعالي – بعثهم ليقوموا للناس بالقسط ، وليعيش الناس عباداً لله إخوانا ، وقد

---

(١) حول هذ المعني أستاذنا الدكتور د/ فؤاد محمد النادي "مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون في الفقه الإسلامي " ، دار الكتاب الجامعي ، ١٩٨٠ ، ص ١٩٨ .

(٢) سورة البقرة الآية ٣٠ .

(٣) سورة البقرة الآية ٣٠ .

(٤) ابن كثير " تفسير القران العظيم " الجزء الأول ، مرجع سابق ، ص ٤٩ .

(٥) سورة الإنسان الآية ٣ .

إلتقت الرسالات على أصول ثابتة من التوحيد والعبادات ومكارم الأخلاق .

وكان لكل نبي شريعة ومنهاجاً يعالج به ما انتشر في قومه من فساد ، لأن كل نبي بُعث إلى قومه خاصة ، هذا ولم يتحقق عموم الرسالة زماناً ومكاناً إلا لسيدنا رسول الله محمد ﷺ ، فهو صاحب الرسالة الخاتمة (١) .

قال تعالى: ﴿إِنَّا أَرْسَلْنَاكَ بِالْحَقِّ بَشِيراً وَنَذِيراً وَإِنْ مِنْ أُمَّةٍ إِلاَّ خلا فِيهَا نَذِيرٌ﴾(٢).

ولقد بعث الله تبارك وتعالى لوطاً -عليه السلام- ليعالج الفساد الأخلاقي والاجتماعي عن فاحشة سادت فيهم وهي إتيان الذكران وهجر النساء .

قال تعالى : ﴿ وَلُوطاً إِذْ قَالَ لِقَوْمِهِ أَتَأْتُونَ الْفَاحِشَةَ وَأَنْتُمْ تُبْصِرُونَ (٥٤) أَئِنَّكُمْ لَتَأْتُونَ الرِّجَالَ شَهْوَةً مِنْ دُونِ النِّسَاءِ بَلْ أَنْتُمْ قَوْمٌ تَجْهَلُونَ ﴾ (٣).

وقال تعالى : ﴿ وَلُوطاً إِذْ قَالَ لِقَوْمِهِ إِنَّكُمْ لَتَأْتُونَ الْفَاحِشَةَ مَا سَبَقَكُمْ بِهَا مِنْ أَحَدٍ مِنَ الْعَالَمِينَ (٢٨) أَئِنَّكُمْ لَتَأْتُونَ الرِّجَالَ وَتَقْطَعُونَ السَّبِيلَ وَتَأْتُونَ فِي نَادِيكُمُ الْمُنْكَرَ فَمَا كَانَ جَوَابَ قَوْمِهِ إِلاَّ أَنْ قَالُوا ائْتِنَا بِعَذَابِ اللَّهِ إِنْ كُنْتَ مِنَ الصَّادِقِينَ ﴾ (٤).

وبعث الله تبارك وتعالي موسي – عليه السلام- ليعالج الفساد السياسي ممثلاً في الملك الطاغية وبطانة السوء ، ورأس المال المُستغل .

قال تعالي ﴿ وَلَقَدْ أَرْسَلْنَا مُوسَى بِآيَاتِنَا وَسُلْطَانٍ مُبِينٍ (٢٣) إِلَى فِرْعَوْنَ وَهَامَانَ وَقَارُونَ فَقَالُوا سَاحِرٌ كَذَّابٌ﴾ (٥).

ومن خلال تاريخ الأنبياء عليهم السلام نجد أن نبي الله شعيباً -عليه السلام – قد تخصص في علاج الفساد الاقتصادي .

---

(١) د/ محمد سيد أحمد المسير " دور العقيدة والأخلاق الإسلامية في الحد من مشكلة الفساد الإقتصادى " ندوة الفساد الاقتصادي الواقع المعاصر والعلاج الإسلامي ، مركز صالح كامل الاقتصادي، جامعة الأزهر ، القاهرة ١٦ -١٧ ذي الحجة ١٤٢٠ هـ ، ٢٢-٢٣ مارس ٢٠٠٠، ص ١٢.

(٢) سورة فاطر الآية ١٤.

(٣) سورة النمل الآية ٥٥ .

(٤) سورة العنكبوت الآية ٢٨ ، ٢٩.

(٥) سورة غافر الآية ٢٣ ، ٢٤.

قال تعالي : ﴿ وَإِلَى مَدْيَنَ أَخَاهُمْ شُعَيْباً قَالَ يَا قَوْمِ اعْبُدُوا اللَّهَ مَا لَكُمْ مِنْ إِلَهٍ غَيْرُهُ وَلا تَنْقُصُوا الْمِكْيَالَ وَالْمِيزَانَ إِنِّي أَرَاكُمْ بِخَيْرٍ وَإِنِّي أَخَافُ عَلَيْكُمْ عَذَابَ يَوْمٍ مُحِيطٍ (٨٤) وَيَا قَوْمِ أَوْفُوا الْمِكْيَالَ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ وَلا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلا تَعْثَوْا فِي الأَرْضِ مُفْسِدِينَ ﴾ (١)

إلى أن جاءت بعثة النبي ﷺ بالرسالة الخالدة والتي جمعت بين كل الرسالات السابقة ، وتناولت كل شؤون الحياة ومعالجة أوجه النقص فيها .

وكما أن القرآن تحدث عن الفساد تحدثت السنة النبوية عن الفساد، فلقد جاء الإسلام برسالة سامية تدعو إلي الإصلاح وفعل الخير و تُحرم الفساد والظلم و تعتبر الفساد وإن كان صغيراً فهو في نظر الإسلام كبيراً.

والقاعدة الأصولية التي تقول " لا ضرر ولاضرار" تعتبر صمام أمن وسلام :

فعن أبى هريرة رضي الله عنه قال : قال رسول الله – صلى الله عليه وسلم – "اجْتَنِبُوا السَّبْعَ الْمُوبِقَاتِ قِيلَ: يَا رَسُولَ الله، وَمَا هُنَّ؟ قَالَ: «الشِّرْكُ بِالله، وَالسِّحْرُ، وَقَتْلُ النَّفْسِ الَّتِي حَرَّمَ اللهُ إِلَّا بِالْحَقِّ، وَأَكْلُ مَالِ الْيَتِيمِ وَأَكْلُ الرِّبَا، وَالتَّوَلِّي يَوْمَ الزَّحْفِ، وَقَذْفُ الْمُحْصِنَاتِ الْغَافِلَاتِ الْمُؤْمِنَاتِ"(٢).

نخلص من ذلك بأن الشريعة الإسلامية عالجت الفساد في كل صوره، وأوضحت أن الفساد في الأرض يقطع العلاقات بين الناس ويجلب المشاكل وتحدث الفتن ، وتكثر المنازعات ، فتضيع حرية الإنسان وكرامته ، فبالفساد تسفك الدماء ، وتضطرب الأمور ويتطاول أهل الشر على أهل الخير فتعم الفتنة، وينتشر الشر ويعم الفساد ، حتى يوالى أهل الفساد أعداء الله ، وفى ذلك أعظم الضرر ، وإذا تخاذل أهل الصلاح ففشلوا في وقف الفساد ووقف شرهم عن الناس فلا أمان ولا استقرار .

❀ ❀ ❀

---

(١) سورة هود الآية ٨٤-٨٦ .

(٢) زاد المسلم فيما اتفق عليه البخاري ومسلم " للشنقيطى " الجزء الأول ، مصر، ١٩٥٤م ، ص ١٢.

المبحث الثالث

مفهوم التنمية الاقتصادية وأهدافها

في النظم المعاصرة

تمهيد وتقسيم :

لقد شهدت اقتصاديات الدول الصناعية الكبرى نمواً متزايداً في غضون المائتي عام الماضية ، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية ، حيث احتل موضوع التنمية الاقتصادية أهمية كبرى ، سواء على مستوى الفكر التنموي، أو على مستوي عمليات التنمية ذاتها .

ونظراً لأهمية التنمية والسعي الحثيث لتحقيقها في واقع المجتمعات الانسانية ، فإن مفهوم التنمية أصبح عنواناً للكثير من السياسات والخطط والأعمال علي مختلف الأصعدة .

وعلي ذلك سنقسم هذا المبحث إلي مطلبين :

المطلب الأول : مفهوم التنمية الاقتصادية

المطلب الثاني : أهداف التنمية الاقتصادية

المطلب الأول

مفهوم التنمية الاقتصادية

أولاً : المنظور التقليدي للتنمية :

(لقد لعبت الأمم المتحدة في فترة الستينات والسبعينات دوراً هاماً في تكريس الجهود الوطنية والعالمية لتحقيق هدف التنمية الاقتصادية، ولذلك عرفت التنمية في هذه الحقبة بأنها " مدي قدرة الاقتصاد القومي علي تحقيق زيادة سنوية في الناتج القومي بمعدل يتراوح من ٥ إلي ٧ في المائة وأكثر ، ولقد ركز البعض علي زيادة الدخل " الحقيقي ومن ثم ضرورة أن يكون معدل الزيادة في الدخل

القومي أعلى من معدل زيادة السكان، وألا تتخطى معدلات التضخم معدلات الزيادة في الدخول النقدية) (١).

ثانياً : المفهوم الاقتصادي الحديث للتنمية

لقد أُعيد تعريف التنمية الاقتصادية في السبعينات لتصبح " عملية خفض أو القضاء على الفقر وسوء توزيع الدخل والبطالة وذلك من خلال الدفع المستمر لمعدلات النمو الاقتصادي " (٢) .

وعرفت التنمية الاقتصادية أيضاً بأنها : " تلك الإجراءات والجهود التي تُبذل في سبيل رفع معدل نمو الدخل القومي والفردي الحقيقي "(٣) .

كما عرفت بأنها :

عملية يزاد بواسطتها الدخل القومي الحقيقي للاقتصاد خلال فترة زمنية طويلة (٤).

(وإذا كان صحيحاً أن زيادة الدخل القومي الحقيقي يعد جانباً مهماً من جوانب التنمية الاقتصادية ، إلا أنه لا يمكن الاكتفاء به كمفهوم للتنمية الاقتصادية ، لأنه ببساطة شديدة يغفل الجوانب الأخرى الأساسية المتمثلة في تحقيق الاستقلال الاقتصادي والقضاء علي التبعية بكل أنواعها فضلاً عن العدالة التوزيعية لهذا الدخل القومي بين الطبقات التي تساهم في خلقه)(٥) .

من هذه المفاهيم نخلص إلي أن التنمية الاقتصادية تعني الإنتقال من حالة تخلف وحرمان ، ومن نظام اجتماعي مقيد وساكن، إلي حالة من الكفاية

---

(١) نقلاً عن د/ رمزي على إبراهيم سلامة " اقتصاديات التنمية " مؤسسة شباب الجامعة ، ١٩٨٦، ص ١٢٣.

(٢) د/ رمزي علي إبراهيم سلامة " اقتصاديات التنمية " المرجع السابق ، ص١٢٥.

(٣) د/عصام البدراوي البرعي " مقدمة في التنمية الاقتصادية والتخطيط " ، دار أم القرى ، المنصورة ، ١٩٩٧ ، ص ٢١ .

(٤) د/ كامل بكري "التنمية الاقتصادية" مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٨٤، ص٧١. أيضاً د/ محمد عبد العزيز عجمية، د/ عبد الرحمن يسري أحمد " التنمية الاقتصادية والإجتماعية ومشكلاتها " الدار الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٩ ، ص ٥٢.

(٥) نقلاً عن د/ عزت عبد الحميد البرعي " استراتيجيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية " دار المـ...ـسة ، القاهرة ، الطبعة الأولي ، ٢٠٠٤ ، ص ٩٦ .

والانطلاق ونظام اجتماعي يحمل في طياته عوامل حياة أفضل للفرد والجماعة مادياً وإنسانياً .

وعند الحديث عن " التنمية الاقتصادية " يظهر مصطلح أخر هو " النمو الاقتصادي" فكلاً منهما يوصف بأنه التوسع في الطاقة الإنتاجية التي تعظم من طاقة الاقتصاد ككل.

والنمو الاقتصادي قد يحدد أو يقاس إما عن طريق قياس الزيادة في الناتج الحقيقي، أو عن طريق قياس نمو الدخل القومي الذي تحقق خلال فترة من الزمن ، وعن طريق قياس الناتج القومي وعدد السكان يمكن قياس دخل الفرد من الناتج القومي (١) .

يظهر من ذلك أن البعض يميل إلى المساواة بين التنمية والنمو وذلك لصعوبة وضع تعريف للتنمية يكون محل اتفاق من الجميع (٢) .

(ويذهب البعض الأخر إلي التفرقة بين النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية ، فالتنمية الاقتصادية تعني تدخلاً إدارياً من الدولة لإجراء تغييرات جذرية في هيكل الاقتصاد وعلاج ما قد يوجد من خلل ، أما النمو الاقتصادي فهو نمو تلقائي للاقتصاد يؤدي إلى زيادة الناتج القومي دون تغيير إدراي في عمل أو أداء اقتصادي، وسواء تم استخدام التنمية الاقتصادية والنمو الاقتصادي علي أنهما مرادفين أو تم التمييز بينهما ، فإنه يترتب عليهما الزيادة في الدخل القومي ونصيب الفرد منه عبر الزمن) (٣) .

---

(١) د/ محمد ناجي حسن خليفة " " النمو الاقتصادي " النظرية والمفهوم ، دار القاهرة . بدون سنة ، ص ٨ .

(٢) د/ السيد احمد عبد الخالق " مدخل إلي دراسة التنمية الاقتصادية " بدون دار نشر ، ١٩٩٦ -١٩٩٧ ، ص ١٣٤.

(٣) نقلاً عن د/ حسن عبد العزيز حسن " التنمية الاقتصادية " بدون دار نشر ، ١٩٩٧ . ١٢٩- ١٣٠ .

المطلب الثاني

أهداف التنمية الاقتصادية

يعتبر الإنسان هو الهدف الأول والأساسي من أي نشاط بشري ، وذلك عن طريق توفير أسباب الحياة الكريمة له ، ورفع مستوي معيشته بنوعيها المادي والثقافي ، ولاينظر الناس في المناطق المختلفة إلي التنمية باعتبارها غاية يجب الوصول إليها، وإنما تعتبرها وسيلة لتحقيق غايات أخري، والوسيلة دائماً يجب أن تكون في خدمة الغاية وليست العكس(١).

ومن الصعوبة بمكان تحديد أهداف معينة للتنمية في النظام الوضعي، نظراً لاختلاف الظروف المحيطة بكل دولة واختلاف أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، إلا أن هذه الأهداف تدور كلها حول رفع مستوى المعيشة ، وتوفير أسباب الحياة الكريمة للإنسان(٢).

وهذا ما سنبينه على النحو التالي :

١ـ إشباع الحاجات الأساسية للأفراد :

هناك بعض الحاجات الأساسية للفرد تصعب الحياة بدونها ، وإذا حدث غياب أو نقص شديد في عرض أحد هذه الإحتياجات أمكننا القول - بلا تحفظ - بأن أحد مسببات التخلف قد تواجد (٣) .

وعلي ذلك فإن زيادة الإنتاج وتحسين مستواه يعتبر من الأهداف الأساسية للتنمية ، وذلك بهدف إشباع الحاجات الأساسية لأغلبية السكان ومن ثم جرى التأكيد على أن إشباع الحاجات الأساسية ليس معناه النزول بحاجات الإنسان إلى حدها الأدنى، وإنما توفير الحد الأدنى من الحاجات الأساسية (٤).

---

(١) د/ مشيل ب – تودا رو "التنمية الاقتصادية"، تعريب ومراجعة، د/ محمود حسني حسن ، د/ محمود حامد محمود عبد الرازق ، دار المريخ ، بدون سنة ، ص ٥٨ .

(٢) د/ كامل بكرى " التنمية الاقتصادية " الدار الجامعية ، بيروت ١٩٨٨ ، ص ٧٠ .

(٣) د/ رمزي على إبراهيم سلامة " اقتصاديات التنمية " مرجع سابق ص١٢٦ وما بعدها .

(٤) د/ فؤاد مرسي " التخلف والتنمية " دراسة في التطور الاقتصادي، دار المستقبل العربي ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ١٩٨٢ ، ص١٧٥.

ويقصد بالحد الأدنى من الحاجات الأساسية " توفير الغذاء اللازم للنمو الطبيعي للإنسان، وحمايته من أمراض سوء التغذية ، وضمان قدرته على العمل ، ويشمل مفهوم الحاجات الأساسية أيضاً خدمات الصحة والتعليم بأبعادها المختلفة ، ويدخل في ذلك أيضاً حقه في ممارسة ما يؤمن به من قيم دينية وروحية، ومن ثم لابد على الدولة أن توفر له كل الحقوق التي تضمنها " الإعلان العالمي لحقوق الإنسان " الذي أقرته الأمم المتحدة [١] .

وعلى ذلك يمكننا القول بأن التنمية الاقتصادية شرط أساسي لتحسين الأوضاع المعيشية ، فبدءا من الحد الأدنى من الحاجات الأساسية يمكن التطلع إلى ما هو أفضل ، وعليه فالارتقاء بمستوى الدخول والقضاء على الفقر وإتاحة فرص التوظف وإزالة الفوارق الشاسعة بين الدخول ، تعد من الشروط الضرورية ، لكنها غير الكافية للتنمية[٢].

٢ـ رفع مستوى المعيشة :

إن التنمية ليست مجرد وسيلة لإشباع الحاجات الأساسية فقط ، وإنما هي وسيلة أيضاً لرفع مستوى المعيشة ، وذلك من حيث تقليل الفوارق بين الدخول بمراعاة التوزيع وعدالته [٣] .

ولذلك يعتبر رفع مستوي المعيشة من الأهداف الهامة التي تسعى التنمية إلى تحقيقها خاصة في الدول النامية ، وذلك من خلال زيادة الأجور وزيادة فرص التشغيل ، ورفع مستوى التعليم كماً وكيفاً ، وبالارتقاء بالقيم الإنسانية والثقافية في المجتمع [٤] .

٣ـ تقليل التفاوت في الدخول والثروات :

لقد شهدت السنوات الأخيرة تزايداً ملحوظاً في الاهتمام بمشاكل التفاوت والفقر في الدول الأقل تقدماً ، إلا أن تلك المناقشات أثيرت مجدداً على نحو

---

(١) د/ صبري عبد الله " نحو نظام اقتصادي عالمي " بدون تاريخ ودار نشر ، ص ٢١٣- ٢١٥ .

(٢) د/ رمزي على إبراهيم سلامة " اقتصاديات التنمية " مرجع سابق ص ١٢٨.

(٣) د/ حسن عبد العزيز حسن " التنمية الاقتصادية " بدون دار نشر ، ١٩٩٩-٢٠٠٠ ، ص ١٣١ .

(٤) د/ رمزي على إبراهيم سلامة " اقتصاديات التنمية " مرجع سابق ص ١٣١ .

- أيضا مشيل ب – تودا رو " التنمية الاقتصادية " ، تعريب ومراجعة ، د/ محمود حسني حسن، د/ محمود حامد محمود عبد الرازق ، مرجع سابق ، ص ٥٨- ٥٩.

مختلف قليلاً عن ذلك الذي كنا نسمع به في الدول الصناعية منذ قرن أو أكثر من الزمان ، فليس هناك دولة جميع من فيها متساوون في الفقر[١] .

ويعتبر هدف تقليل التفاوت في الدخول والثروات وإعادة توزيع الدخل هدف اجتماعي ، ومثل هذا التفاوت يؤدي إلى إصابة المجتمع بأضرار جسيمة، وقد أثيرت بعض الشكوك فيما لو كانت ثمار التنمية تصل إلى الفقراء في الهند منذ الستينات ، ففي أواخر الستينات كان قدر كاف من البيانات عن توزيع الدخل في الهند ودول أخرى من مجموعة الدول النامية والأقل تقدماً [٢]، ولذلك فليس من المستغرب أن تعمل التنمية على إعتبار تقليل التفاوت في توزع الدخول والثروات من الأهداف الهامة التي تسعى إلى تحقيقها [٣] .

وإذا تحقق هذا الهدف فإنه يتم القضاء على الحقد الطبقي، إضافة إلى أنه يدفع المواطن إلى تحقيق مصلحة وطنه وتنمية روح الانتماء بداخله ، مما يترتب علية تنظيم الجهد والعطاء لصالح الاقتصاد الوطني[٤].

٤- زيادة الدخل القومي :

يعتبر زيادة الدخل القومي من أهم أهداف التنمية الاقتصادية في الدول النامية ، وذلك الغرض الأساسي الذي يدفع هذه البلاد إلى القيام بالتنمية الاقتصادية إنما هو فقرها وانخفاض مستوى معيشة أهلها ونمو عدد سكانها، ولا سبيل إلى القضاء على هذا الفقر وانخفاض المعيشة وتحاشى تفاقم المشكلة السكانية إلا بزيادة الدخل القومي [٥] .

---

(١) ما لكولم جيلز- داويت بيركنز - مايكل رو مر - دونا لد ستود جراس " اقتصاديات التنمية " تعريب د/ طه عبد الله منصور - د/ عبد العظيم محمد مصطفى ، دار المريخ ، بدون سنة ، ص ١٣٢ .

(٢) ما لكولم جيلز- داويت بيركنز - مايكل رومر - دونا لد ستود جراس " اقتصاديات التنمية " تعريب د/ طه عبد الله منصور - د/ عبد العظيم محمد مصطفى ، المرجع السابق ص١٣٢ وما بعدها .

(٣) د/ كامل بكرى التنمية الاقتصادية " مرجع سابق ، ص٧٣، ٧٤ .

(٤) د/ السيد احمد عبد الخالق "مدخل إلي دراسة التنمية الاقتصادية " مرجع سابق، ص١٥١.

(٥) د/ كامل بكرى "التنمية الاقتصادية " مرجع سابق ، ص ٧٩ .

والدخل القومي الذي نقصد زيادته هنا هو الدخل القـومي الحقيقـي لا النقدي ، أي ذلك الذي يتمثل في السلع والخـدمات التـي تنتجهـا المـوارد الاقتصادية المختلفة خلال فترة زمنية معينة ، وعموماً يمكن القول بأن زيادة الدخل القومي أياً كان حجم هذه الزيادة أو نوعها ، إنما يعتبر مـن أهـداف التنمية الاقتصادية وأهمها على الإطلاق في الدول المتخلفة اقتصاديا[١].

❁❁❁

---

(١) د/ كامل بكرى "التنمية الاقتصادية " المرجع السابق ، ص ٨٠ .

المبحث الرابع
مفهوم التنمية الاقتصادية وأهدافها
في الفقه الإسلامي

تمهيد وتقسيم :

منذ أكثر من أربعة عشر قرناً ومنذ ظهور الإسلام نجد أن من أهم الأصول وأولى المبادئ التي جاء بها الإسلام في المجال الاقتصادي ، قضية التنمية الاقتصادية، ذلك أن الإسلام منذ ظهوره اهتم بحل مشكلة الفقر والتخلف .

ولقد جاء المنهج الإسلامي للتنمية كشريعة ، ليُعيد الأشياء في المجتمع الإنساني إلى طبيعتها ، وكمنهج يرد قضية التنمية إلى عمادها وهو الإنسان .

ويعتبر المفكرون المسلمون هم أول من عالجوا قضايا التنمية الاقتصادية قبل أن يعرفها غير المسلمين بعدة قرون ، وإن كانوا لم يذكروا صراحة لفظ التنمية في ثنايا كتبهم المختلفة، ومن أهم هؤلاء العلماء، " الرائد الاقتصادي ابن خلدون " (١) في مقدمته المشهورة ، والإمام أبي يوسف في كتابه الخراج (٢) الذي وجهه إلى أمير المؤمنين " هارون الرشيد في ذلك الوقت ، والعلامة ابن الدلجى في كتابه " الفلاكة والمفلكون " (٣) أي الفقر والفقراء .

وعلى ذلك سيقسم الباحث هذا المبحث إلي مطلبين :

المطلب الأول : مفهوم التنمية الاقتصادية في الفقه الإسلامي .

المطلب الثاني : أهداف التنمية الاقتصادية في الفقه الإسلامي .

---

(١) ابن خلدون : (ولي الدين أبو زيد عبد الرحمن بن محمد بن محمد بن الحسن بن جابر بن محمد بن إبراهيم بن عبد الرحمن بن خالد (خلدون) الحضرمي) ، مؤسس علم الاجتماع ومؤرخ تونسي مسلم ترك تراثا مازال تأثيره ممتدا حتى اليوم ، ولد ابن خلدون في تونس عام ١٣٣٢م (٧٣٢هـ ، وتوفي في القاهرة سنة ١٤٠٦م ٨٠٨هـ) .

(٢) الخراج : (لأبي يوسف يعقوب بن ابراهيم) المتوفي ١٨٣هـ دار المعرفة للطباعة والنشر ، بيروت، لبنان .

(٣) الفلاكة والمفلكون : للعلامة شهاب الملة والدين " أحمد بن علي الدلجي ، مطبعة الشعب، القاهرة ، ١٣٢٢هـ .

المطلب الأول

مفهوم التنمية الاقتصادية في الفقه الإسلامي

تقوم فكرة التنمية الاقتصادية في النظام الاسلامي علي أساس أن الأمة الإسلامية أمة واحدة ، وأنها خير أمة أخرجت للناس تأمر بالمعروف وتنهي عن المنكر وتؤمن بالله ، ومن ثم فإن تحقيق مفهوم التنمية الشاملة يفرض النظرة الكلية للمجتمعات الإسلامية ، بمعنى أن كل مقومات التطور والتقدم في المجتمعات الإسلامية يجب أن تتفاعل من أجل تحقيق الأهداف الأساسية لأبناء الأمة [١] .

ولقد ورد لفظ التنمية تحت مصطلحي " العمارة والتمكين"، حيث إنهما يدلان على مضمون لفظ التنمية [٢] .

يدل على ذلك قول الله تعالي: ﴿هُوَ أَنشَأَكُم مِّنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا﴾[٣].

ويقول الإمام ابن كثير في تفسير هذه الآية : أي جعلكم عماراً لها تعمرونها وتستغلونها وتسكنون فيها [٤] .

ويقول الإمام القرطبي في تفسيرها : أي جعلكم عمارها وسكانها ، وأمركم بعمارة ما تحتاجون إليه من بناء ومسكن وغرس أشجار [٥] .

---

(١) أ/ أحمد عبد العظيم محمد " أسس التنمية الشاملة في المنهج الإسلامي " ، سلسلة دراسات وبحوث اقتصادية إسلامية ، مركز صالح كامل للاقتصاد ، القاهرة ، ١٤٨١-١٩٩٧ ، ص ٧١ -٧٢ .

(٢) د/ شوقي أحمد دنيا " الإسلام والتنمية الاقتصادية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الأولي، ١٩٧٩م، ص ٨٥ .

- أيضاً د/ عزت عبد الحميد البرعي " استراتيجيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية " مرجع سابق ، ص ١٠٦ .
- أيضا د/ نعمت عبد اللطيف مشهور " أساسيات الاقتصاد الإسلامي " الطبعة الثالثة ، دار الغد ، ٢٠٠٣، ص ١٢٠.

(٣) سورة هود الآية ٦١.

(٤) ابن كثير ، عماد الدين أبو الفداء إسماعيل بن كثير القرشي ، تفسير القران الكريم ، مكتبة مصر ، الجزء الثاني ، ص ٤٦١ .

(٥) القرطبي " الجامع لأحكام القران الكريم " لأبي عبد الله محمد بن أحمد أبي بكر بن فرج الأنصاري الخزرجي الأندلسي القرطبي ، دار الريان ، القاهرة ، الجزء الخامس ، ص٣٢٨٤ .

ويقول الإمام أبو القاسم الزمخشري في تفسيرها "أي أمر بالعمارة"(١) .

ويقول الإمام أبو بكر الجصاص في معناها " أي أمركم بعمارة ما تحتاجون إليه ، وفيه دليل علي وجوب عمارة الأرض للزراعة والغرس والأبنية وكل ما يحتاج إليه الإنسان(٢).

ويدل على ذلك أيضا ما رواه يحي بن آدم حيث قال : قال عمر بن الخطاب رضي الله عنه من عطل أرضاً ثلاث سنين لم يعمرها فجاء غيره فعمرها فهي له " (٣) .

وأيضا كتاب الإمام على بن أبي طالب – رضي الله عنه – الذي أرسله إلي واليه في مصر (الأشتر النخعي) حيث قال له " وليكن نظرك في عمارة الأرض أبلغ من نظرك في استجلاب الخراج، لأن ذلك لا يدرك إلا بالعمارة، ومن طلب الخراج بغير عمارة أخرب البلاد وأهلك العباد ، ولم يستقم أمره إلا قليلاً (٤) .

يتضح من هذه النصوص أن الفقه الإسلامي يعرف التنمية الاقتصادية تحت مصطلح (**العمارة والتمكين**)، وأن أول من تكلم في هذا الأمر هم فقهاؤنا القدامي.

ولقد حاول أحد علماء الاقتصاد المعاصرين تعريف التنمية الاقتصادية من وجهة النظر الإسلامية فقال: " التنمية هي تغيير هيكلي في المناخ الاقتصادي والاجتماعي ، ينبع من تطبيق شريعة الإسلام والتمسك بعقيدته

---

(١) الكشاف عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل في وجوه التأويل للزمخشري " أبي القاسم جار الله محمود بن عمر الزمخشري الخوارزمي " دار المعرفة ، بيروت ، لبنان ، الجزء الرابع ، ص ٤٠٧ .

(٢) أحكام القران للجصاص " أبي بكر أحمد بن على الرازي الجصاص " دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، لبنان ، الجزء الرابع ، ص ٣٧٨.

(٣) يحيي بن ادم القرشي " كتاب الخراج " تحقيق أحمد محمد شاكر، دار المعرفة ، بيروت، رقم ٢٨٧، ص ٩١.

(٤) خطب الإمام علي بن أبي طالب ، الشريف الرضي " أبو الحسن بن محمد بن الحسين " شرح الإمام محمد عبده ، " محمد بن عبده بن حسن خير الله : " المتوفي ١٣٢٣هـ – ١٩٠٥م ، دار المعرفة ، بيروت ، لبنان ، الجزء الثالث ، ص ١٢٠ .

ويعبئ الطاقات البشرية للتوسع في عمارة الأرض والكسب الحلال بأفضل الطرق الممكنة في إطار التوازن بين الأهداف المادية وغير المادية (١).

ومما يدل على حرص الشريعة الإسلامية على تحقيق التنمية الاقتصادية، أنها اعتبرت التنمية فريضة وعبادة ، وأن المسلمين قادة أو شعوباً مقربون إلى الله بقدر إعمارهم للأرض وأخذهم بأسباب التنمية في كل المجالات (٢) .

ومن القيم التي يحرص المنهج الإسلامي على غرسها في النفوس تقديس العمل واحترامه ، والإرتقاء به إلى درجة العبادة ، فالعمل في عمارة الأرض في الإسلام عبادة لها نفس أهمية الصلاة ، وقد جاء الأمر بصلاة الجمعة مقترناً بالأمر بالعمل ، بل العمل مغلف للصلاة يسبقها ويعقبها (٣) .

قال تعالى : ﴿ يَاأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا نُودِيَ لِلصَّلاةِ مِنْ يَوْمِ الْجُمُعَةِ فَاسْعَوْا إِلَى ذِكْرِ اللهِ وَذَرُوا الْبَيْعَ ذَلِكُمْ خَيْرٌ لَكُمْ إِنْ كُنْتُمْ تَعْلَمُونَ (٩) فَإِذَا قُضِيَتِ الصَّلاةُ فَانْتَشِرُوا فِي الأَرْضِ وَابْتَغُوا مِنْ فَضْلِ اللهِ وَاذْكُرُوا اللهَ كَثِيراً لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ ﴾ (٤) .

والعمل على عمارة الأرض التي يحرص الإسلام على تحقيقها لا يتم إلا بالسعي الدائب والمستمر في الكون للبحث عن الكنوز والأرزاق (٥).

(ويحرص الإسلام دائماً وأبداً على تعبئة أفراده وتحفيزهم على التنمية فالإسلام لا يعرف سناً يتقاعد فيه المرء عن العمل إذا بلغها ، بل يربي المسلم على أن يكون منتجاً طالما هو على قيد الحياة، ومادام يملك القدرة على العمل فهو مسئول عن عمره فيما أفناه ، ولن يستطيع أحد الإعتذار بأنه

---

(١) د/ عبد الرحمن يسري أحمد " التنمية الاقتصادية " نقد الفكر الوضعي وبيان المفهوم الإسلامي ، بحث منشور بمجلة المسلم المعاصر ، السنة الخامسة ، العدد ٦٠ ، مايو ١٩٩١ ، ص ٧٨ .

(٢) د/ محمد شوقي الفنجري " المذهب الاقتصادي في الإسلام" ، مرجع سابق ، ص ١٢٠.

(٣) د/ يوسف إبراهيم يوسف " محاضرات في الاقتصاد الإسلامي " مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي ، ١٤٢٦هـ - ٢٠٠٥م ، ص ٥٤ .

(٤) سورة الجمعة الآية ٩، ١٠ .

(٥) د/ عبد السميع المصري " عدالة توزيع الثروة في الإسلام، مكتبة وهبه ، الطبعة الأولى. ١٩٨٦ ، ص ٢١ .

تجاوز الستين أو السبعين ، بل إن قيام الساعة لا ينبغي أن يحول بينه وبين إتمام العمل الذي شرع فيه) (١) .

وهذا ما يؤكد حرص الشريعة الإسلامية على تحقيق التنمية وإعمار الكون ، حيث يقول النبي ﷺ " إِذَا قَامَتْ ٱلسَّاعَةُ وَفِي يِدِ أَحَدَكُمْ فَسِيلَةٌ " أي شتلة " فَإِنْ إِسْتَطَاعَ أَلَا يَقُومَ حَتَى يَغْرِسُهَا فَلْيَغْرِسْهَا " (٢) .

وقوله ﷺ في الحديث الذي رواه أنس بن مالك -رضي الله عنه- : "مَا مِنْ مُسْلِمٍ يَغْرِسُ غَرْسًا، أَوْ يَزْرَعُ زَرْعًا، فَيَأْكُلُ مِنْهُ طَيْرٌ أَوْ إِنْسَانٌ أَوْ بَهِيمَةٌ، إِلاَّ كَانَ لَهُ بِهِ صَدَقَةٌ " (٣) .

المطلب الثاني

أهدف التنمية الاقتصادية في الفقه الإسلامي

إن عملية التنمية في الاقتصاد الإسلامي ليست هدفاً في ذاتها ، فهي ليست عملية اقتصادية بحتة تهدف إلي تنمية الموارد والإمكانيات الطبيعية والمادية، وإنما هي وسيلة لبلوغ هدف إقامة مجتمع التنمية في إطار القيم العقائدية والأخلاقية (٤) .

ولذلك فعندما نتكلم عن أهداف التنمية في النظام المالي الإسلامي نجد أنفسنا أمام نظام متكامل ، سواء من حيث الواقع أو من حيث الهدف ، وإذا ما قارناه بالأهداف التي تنشدها المذاهب الوضعية، نجد أن هناك اختلافاً

---

(١) نقلا عن د/ يوسف إبراهيم يوسف " محاضرات في الاقتصاد الإسلامي " مرجع سابق ، ص٥٤.

(٢) كنز العمال في سنن الأقوال " علاء الدين علي بن حسام الدين بن قاضي خان القادري الشاذلي الهندي الشهير بالمتقي الهندي " ت ٩٧٥ هـ ، الحديث ٩٠٥٤ الكتاب الرابع ، مؤسسة الرسالة الطبعة الخامسة ، ١٤٠١هـ - ١٩٨١م .

- فضل الله الجيلاني " الفائق في الأخلاق والتربية ملخص فضل الله الصمد في توضيح الأدب المفرد للبخاري ، الطبعة الأولي ، ١٤١٥هـ -١٩٩٥ الجزء الأول ص ٤١١ وما بعدها .

(٣) صحيح البخاري : كتاب الحرث والمزارعة ، باب فضل الزرع والغرس إذا أكل منه ، الحديث رقم ٢٣٢٠ ، الجزء ٢ ، ص ٧١ .

(٤) د/ نعمت عبد اللطيف مشهور " أساسيات الاقتصاد الإسلامي"، مرجع سابق، ص١٢٠.

جذرياً ، فهدف التنمية في النظم الوضعية لا يتعدى على أقصى مدى سلوك الإنسان المادي سواء كان سلعياً أم خدمياً، بينما نجد إن التنمية الإسلامية لها أهداف وغايات أوسع وأبعد من ذلك بكثير تهدف في النهاية إلى إرضاء الله عز وجل في كل خطوة (١) .

والتنمية تعمل على تحقيق الهدف الإسلامي ، وهو توفير الكفاية في الإنتاج مصحوبة بعدالة التوزيع ، من أجل الوصول إلى تنمية المجتمع الإنساني في المجالين المادي والروحي (٢)، ويبين ذلك أن التنمية في الاقتصاد الإسلامي تقوم على هدفين :

الهدف الأول: هدف مرحلي :

ويقصد به " تحقيق الرخاء الاقتصادي للجماعة والفرد معاً " وهذا لا يكون إلا من خلال المفهوم الإسلامي للتنمية الذي يعمل على تحقيق تنمية اقتصادية ، وتنمية بشرية معاً، ذلك أن اقتصار العملية التنموية على جانبها المادي دون البشري وإن كان هدفاً هاماً إلا أنه يُفقد جهود التنمية قدرتها على الإستمرار وإعطاء ثمارها كاملة ، ذلك أن الإنسان هو نواة الجهد التنموي وهو لب العملية التنموية (٣) .

والشريعة الإسلامية تعتبر التنمية الإقتصادية مسئولية الفرد والدولة معاً، وذلك علي إعتبار أن الفرد والدولة بمثابة ساقين للتنمية الاقتصادية كلاهما لازم حتي تستمر عملية التنمية دون توقف (٤) .

---

(١) د/ هشام مصطفى الجمل " دور الموارد البشرية في تمويل التنمية " بين النظام الإسلامي والنظام الوضعي دراسة مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، ٢٠٠٧ ، ص ٨٣ .
- أيضاً د/ عزت عبد الحميد البر عي " استراتيجيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية " مرجع سابق ، ص ١٠٧ .

(٢) د/ نعمت عبد اللطيف مشهور " أساسيات الاقتصاد الإسلامي"، مرجع سابق ، ص١٢٣.

(٣) د/عبد الرحمن يسري "التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الإسلام " مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية ١٩٨٤ ، ص٦٢.
- د/ نعمت عبد اللطيف مشهور "أساسيات الاقتصاد الإسلامي"، المرجع السابق، ص١٢٣ وما بعدها.

(٤) د/ السيد عطية عبد الواحد "دور السياسة المالية الاقتصادية في تحقيق التنمية الاقتصادية" التوزيع العادل للدخول، التنمية الإجتماعية، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣، ص ٣٨٩ .

ويقصد بدور الفرد في التنمية أن يقدم كل طاقاته وقدراته من أجل وطنه الذي يعيش فيه ، ويدل علي ذلك ما رواه سعيد بن أبي بردة ، عن أبيه عن جده ، عن النبي ﷺ قال : " عَلَى كُلِّ مُسْلِمٍ صَدَقَةٌ، قَالُوا: فَإِنْ لَمْ يَجِدْ؟ قَالَ: فَيَعْمَلُ بِيَدَيْهِ، فَيَنْفَعُ نَفْسَهُ، وَيَتَصَدَّقُ، قَالُوا: فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ - أَوْ لَمْ يَفْعَلْ -؟ قَالَ: فَيُعِينُ ذَا الحَاجَةِ المَلْهُوفَ، قَالُوا: فَإِنْ لَمْ يَفْعَلْ؟ قَالَ: فَيَأْمُرُ بِالخَيْرِ - أَوْ قَالَ: بِالمَعْرُوفِ - قَالَ: فَإِنْ لَمْ يَفْعَلْ؟ قَالَ: فَيُمْسِكُ عَنِ الشَّرِّ، فَإِنَّهُ لَهُ صَدَقَةٌ " (١) .

ويقصد بدور الدولة في تحقيق التنمية تهيئة المناخ اللازم لتحقيق أهداف التنمية وذلك عن طريق توفير مستلزمات الإنتاج وتوظيف عناصر الإنتاج(٢).

ويدل علي ذلك قول سيدنا – عمر بن الخطاب رضي الله – عنه "إن الله استخلفنا علي عباده لنسد جوعتهم ونستر عورتهم ونوفر لهم حرفتهم " (٣) .

ويتضح دور الدولة أيضاً في تحقيق التنمية فيما قاله الإمام الماوردي "والذي يلزم سلطان الأمة من أمورها سبعة أشياء ، وذكر منها : عمارة البلدان باعتماد مصالحها وتهذيب سبلها ومسالكها " (٤) .

إن الاقتصاد الإسلامي يعمل على تحقيق الرخاء الاقتصادي لأفراد المجتمع من خلال عمليات الإنتاج المتقدمة وهو الهدف الأساسي في المجتمع الإسلامي ، ويكون هدف التنمية بهذا المفهوم الإسلامي ليس مجرد زيادة الدخل القومي أو زيادة دخل الفرد في المتوسط ، وإنما تحقيق الزيادة الكمية وتحسين نوعه لجميع أفراد المجتمع ، أي توفير مستوى أفضل لتحقيق مقاصد الشريعة الخمس لكل فرد في المجتمع.

---

(١) صحيح البخاري : كتاب الزكاة ، باب علي كل مسلم صدقة فمن لم يجد فليعمل بالمعروف ، الحديث رقم ١٤٤٥ ، الجزء الأول ، ص ٣٨٣ .

(٢) د/ السيد عطية عبد الواحد " دور السياسة المالية الاقتصادية في تحقيق التنمية الاقتصادية " مرجع سابق، ص٤٠١.

(٣) محمد الغزالي " ظلام من الغرب " دار القلم ، دمشق ، ١٤٢٠هـ – ١٩٩٩ م ، ص١٧٥ .

(٤) الماوردي : أدب الدنيا والدين ، تحقيق عبد الرؤف سعد ، مكتبة الإيمان بالمنصورة ، ص ١٤٢ ، ١٤٣ .

الهدف الثاني: هدف نهائي :

" **ويقصد به إستخدام ثمار التقدم الاقتصادي في إقامة مجتمع القوة والقدوة" .**

ومعنى أن التقدم الاقتصادي أداة لنشر الخير والعدل والحق في مختلف أرجاء الأرض ، الأمر الذي يؤدي إلى إحداث تطور حضاري شامل ومتوازن بين العوامل الاقتصادية والإجتماعية والعقائدية ، مما يعمل على رفع مستوى حد الكفاية ، المتعلق بتحقيق المقاصد الشرعية الخمس لكل أفراد المجتمع بشكل تراكمي ومستمر، ذلك أن الإنسان عندما يحقق مجده الاقتصادي يقوم بشكر نعم الله وفضله عليه (1) .

ولقد إعتبرت الشريعة الإسلامية التنمية الاقتصادية ضرورة من الضرورات الحتمية ، وأن المسلمين قادةً وشعوباً مقربون إلى الله بقدر تعميرهم للدنيا والأخذ بأسباب التنمية في مختلف صورها ، ويوضح ذلك ما قاله عمر بن الخطاب – رضي الله عنه – " والله لئن جاءت الأعاجم بالأعمال وجئنا بغير عمل ، فهم أولي بمحمد ﷺ منا يوم القيامة " (2).

❁ ❁ ❁

---

(1) د/ هشام مصطفى الجمل " دور الموارد البشرية في تمويل التنمية "بين النظام الإسلامي والنظام الوضعي دراسة مقارنة ، مرجع سابق ٨٩ .
- أيضاً د/ نعمت عبد اللطيف مشهور "أساسيات الاقتصاد الإسلامي" مرجع سابق ١٢٥.

(2) د/ محمد شوقي الفنجري ، المذاهب الاقتصادية في الإسلام " الهيئة المصرية للكتاب ، ١٩٨٦ ، ص ١٠٦ .

الباب الأول

أنواع الفساد وأسبابه في النظم الوضعية
وبيان موقف الفقه الإسلامي

الباب الأول

أنواع الفساد وأسبابه في النظم الوضعية
وبيان موقف الفقه الإسلامي

تمهيد وتقسيم:

للجهاز الإداري في أي دولة دور مهم ، نظراً لقيامه بالعديد من الواجبات التي تستهدف قطاعات الشعب المختلفة ، ونتيجة للإحتكاك بينه وبين الجمهور فهو يعد حلقة الوصل بين الحكومة والشعب ، وعليه فإن ممارسات هذا الجهاز تعبر بصورة كبيرة عن السياسات المتبعة في خدمة البلد ، ولقد أدي إتساع نشاط هذا الجهاز إلي ظهور العديد من الممارسات السلبية التي أدت إلي ظهور الفساد الإداري [١].

كما أن هناك أسباب إدارية واقتصادية وسياسية أدت إلي ظهور هذه الآفة ، سوف نتناولها في بشيء من التفصيل ، ثم نتحدث عن بعض الجرائم والنماذج التي تتسبب في وقوع الفساد الإداري .

وعلى ذلك سيقسم الباحث هذا الباب إلي ثلاثة فصول :

الفصل الأول : أنواع الفساد في النظم الوضعية وبيان موقف الفقه الإسلامي.

الفصل الثاني : أسباب الفساد في علم الإدارة وموقف الفقه الإسلامي.

الفصل الثالث : نماذج من الجرائم التي تسبب الفساد في النظام المعاصر والنظام الإسلامي.

❀ ❀ ❀

---

(١) د/ محمد قاسم القريوتي " الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق " دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن ، الطبعة الأولي ، ٢٠٠١ ، ص ٢٥- ٢٨ .

الباب الأول

أنواع الفساد وأسبابه في النظم الوضعية
وبيان موقف الفقه الإسلامي

تمهيد وتقسيم:

للجهاز الإداري في أي دولة دور مهم ، نظراً لقيامه بالعديد من الواجبات التي تستهدف قطاعات الشعب المختلفة ، ونتيجة للإحتكاك بينه وبين الجمهور فهو يعد حلقة الوصل بين الحكومة والشعب ، وعليه فإن ممارسات هذا الجهاز تعبر بصورة كبيرة عن السياسات المتبعة في خدمة البلد ، ولقد أدي إتساع نشاط هذا الجهاز إلي ظهور العديد من الممارسات السلبية التي أدت إلي ظهور الفساد الإداري (١).

كما أن هناك أسباب إدارية واقتصادية وسياسية أدت إلي ظهور هذه الآفة ، سوف نتناولها في بشيء من التفصيل ، ثم نتحدث عن بعض الجرائم والنماذج التي تتسبب في وقوع الفساد الإداري .

وعلى ذلك سيقسم الباحث هذا الباب إلي ثلاثة فصول :

الفصل الأول : أنواع الفساد في النظم الوضعية وبيان موقف الفقه الإسلامي.

الفصل الثاني : أسباب الفساد في علم الإدارة وموقف الفقه الإسلامي.

الفصل الثالث : نماذج من الجرائم التي تسبب الفساد في النظام المعاصر والنظام الإسلامي.

❀❀❀

---

(١) د/ محمد قاسم القريوتي " الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق " دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن ، الطبعة الأولي ، ٢٠٠١ ، ص ٢٥- ٢٨ .

الفصل الأول

أنـواع الفسـاد في النظـم الوضعيـة ومـوقف الفقه الإسلامي منها

الفصل الأول

أنواع الفساد في النظم الوضعية
وموقف الفقه الإسلامي منها

تمهيد وتقسيم :

لقد انتشر الفساد في العالم كله المتقدم منــه والنــامي ، نظــراً لغيــاب المؤسسية والشفافية والمحاسبة وغياب الحريات وعدم فصل السلطات .

وإذا كان موضوع البحث متعلق بالفساد الإداري إلا أننا سوف نبــين أن هناك أنواعاً أخري من الفساد منها الاقتصادي والسياسي وهذا ما سنوضــحه في المباحث التالية :

المبحث الأول : الفساد الإداري وموقف الفقه الإسلامي منه .

المبحث الثاني : الفساد الإقتصادي وموقف الفقه الإسلامي منه.

المبحث الثالث : الفساد السياسي وموقف الفقه الإسلامي منه .

❀ ❀ ❀

المبحث الأول

الفساد الإداري وموقف الفقه الإسلامي

تمهيد وتقسيم :

تعتبر ظاهرة الفساد في الحكومة ظاهرة عالمية حيث إنها تشكل عامل قلق رئيس في الإدارة العامة ، ولقد أعطت معظم الدول خاصة النامي منها أولوية كبيرة لوضع التدابير والإجراءات اللازمة لتقليل مستوي المخالفات التي تصدر من المسئولين الرسميين ، والحد من تصرفاتهم التي تؤدي إلي إنتشار الفساد داخل المؤسسات الحكومية[١].

ولا يرغب ممارسو الفساد الإداري داخل المؤسسات الحكومية في إظهاره بصورة علنية مخافة الإزدراء من المجتمع ، لكنه مع مرور الوقت تصبح بعض أشكاله مقبولة من قطاعات متزايدة من المواطنين ، وتدريجياً تصبح القيم الاجتماعية غير معادية لبعض تلك الأشكال ، وهنا يصبح الفساد " شطارة " أو " حق " أو " مقابل " مشروع ، وهنا تحدث الطامة الكبرى عندما تتحول بعض أشكال الفساد إلي سلوك اجتماعي مقبول ، والفساد الإداري هو " سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية غير شرعية وبدون وجه حق " [٢].

والشريعة الإسلامية لم تترك شاردة ولا واردة إلا وبينت حكمها، مصداقاً لقول الله تعالي : ﴿ مَا فَرَّطْنَا فِي الْكِتَابِ مِنْ شَيْءٍ ﴾[٣].

هذا وقد سعي الرسول ﷺ إلي تحقيق السلامة من الفساد الإداري ، وذلك بالحرص علي سبل الوقاية منه وسد المنافذ علي السموم الإدارية[٤].

---

(١) الفساد في الحكومة " مرجع سابق ، ص ١٠ .

(٢) د/ أحمد رشيد"الفساد الإداري "الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية ، دار الشعب ،الطبعة الأولي ، ١٩٧٦ ، ص ٩ .

(٣) سورة الأنعام الآية ٣٨ .

(٤) د/ علي محمد الصلابي " الخليفة الراشد والمصلح الكبير عمر بن عبد العزيز "، مؤسسة اقرأ ، الطبعة الأولي ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٨٨ .

وعلي ذلك سيقسم الباحث هذا المبحث إلي ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : الفساد الإداري .

المطلب الثاني : مظاهر الفساد في الإدارة المحلية والأثار المترتبة علي ذلك .

المطلب الثالث : موقف الفقه الإسلامي من الفساد الإداري .

المطلب الأول

الفساد الإداري

لقد أصبح الفساد الإداري من أهم الظواهر التي تثير الإهتمامات العلمية في دراسة التنمية في كافة جوانبها .

وعلي ذلك سنتناول الفساد الإداري من خلال :

الفرع الأول : مفهوم الفساد الإداري .

الفرع الثاني : خصائص الفساد الإداري وعلاماته في علم الإدارة .

الفرع الثاني : أنواع الفساد الإداري .

الفرع الأول

مفهوم الفساد الإداري

لا يوجد تعريف موحد لظاهرة الفساد الإداري في علم الإدارة المعاصر، الأمر الذي يعني وجود صعوبة لدي الباحثين في تصوير هذا المصطلح والتعبير عنه بطريقة متماثلة ، ويمكن إرجاع هذا الأمر إلي عدة أسباب :

١- عدم وجود منهج موحد لدراسة هذه الظاهرة وبحثها ، فمعظم الأشخاص والجهات المهتمة بدراستها ينتمون إلي مجالات مختلفة مثل (السياسة والعلوم الاجتماعية والاقتصادية والإدارية) لذا فإن كل مجال يبحث القضية من خلال المنهج الخاص به[١].

---

(١) عبد الرحمن بن أحمد هيجان " استراتيجيات – ومهارات مكافحة الفساد " المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، المجلد ١٢ ، ١٤٢٤هـ – ٢٠٠٣ ، ص ٢٦٥ .

٢- إختلاف المراجع القانونية أو التشريعية التي تهتم بوضع معايير لتميز العمل الفاسد من غيره ، فأي تعريف للفساد لابد وأن يبرز معايير محددة تقاس علي ضوئها أفعال المواطنين وتقييمها ، فبعض التعريفات مثلاً تعتمد علي معيار مخالفة المصلحة العامة بينما نجد تعريفاً آخر يعتمد علي معيار الرأي العام(١).

٣- إختلاف مفهوم الفساد بين بيئة ثقافية وأخري ، فما يراه شعب من الشعوب فساداً قد لا يراه شعب آخر فساداً، لكن هناك أساسيات متفق عليها (٢).

٤- تعدد الأشكال والمظاهر التي يتخذها الفساد في المجتمعات المختلفة ، وظهور صور وأشكال جديدة منه باستمرار ، حتي أن التعريفات التي تصدر في فترة زمنية معينة قد تصبح عديمة الجدوي مع مرور الزمن(٣).

ومن أجل التوصل إلي تعريف محدد للفساد الإداري لابد أن ينطوي التعريف علي المضامين التالية (٤):

١- (سلوك غير سوي مخالف للقانون واللوائح والنظام والتعليمات غير منسجم مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع).

٢- (أن الفاعل هو الموظف العام بالحكومة أو شركات قطاع الأعمال).

٣- (أنه عمل ناتج عن سوء استخدام المنصب العام أو استغلاله ويهدف إلي خدمة أغراض خاصة أو تحقيق منافع شخصية مادية أو معنوية) .

٤- (أن الفساد الإداري من الممكن أن يحدث علي مستوي الفرد كما يمكن أن يحدث علي مستوي الجماعة) .

٥- (خطر الفساد الإداري يؤدي إلي إلحاق الضرر بالمصلحة العامة) .

---

(١) منقذ محمد داغر ، مرجع سابق ، ص ٩ .

(٢) د/ أدم نوح علي معايدة "مفهوم الفساد الإداري ومعاييره في التشريع الإسلامي " دراسة مقارنة ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية، المجلد ٢١، العدد ٢ ، ٢٠٠٥ ص٤١٨.

(٣) د/ أدم نوح علي معايدة "مفهوم الفساد الإداري ومعاييره في التشريع الإسلامي " دراسة مقارنة " ، المرجع السابق، ص ٤١٩ .

(٤) نقلاً عن عبد الرحمن بن أحمد هيجان " الفساد وأثره في الجهاز الحكومي " ضمن أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، الطبعة الأولي ، الجزء الثاني ، ص ٥٤٤ وما بعدها .

الفرع الثاني

خصائص الفساد الإداري وعلاماته في علم الإدارة

إن الفساد الإداري بوصفه تعبيراً عن إنتهاك الواجبات الوظيفية وممارسة خاطئة تعلى من شأن المنفعة الشخصية على حساب المصلحة العامة (١). ويتميز بخصائص وعلامات نبينها فيما يلي :

أولاً : خصائص الفساد الإداري :

١ـ السرية :

تتصف أعمال الفساد الإداري بالسرية بشكل عام وذلك لما يتضمنه النشاط من ممارسات غير مشروعة من جهة القانون أو المجتمع أو الاثنين معاً (٢)، إذ تتباين الوسائل والأساليب التي يستتر الفساد الإداري بها تبعاً للجهة التي تمارسه ، فالقيادات غالباً ما تستر فسادها باسم المصلحة العامة وتغلفه باعتبارات أمنية ، والتظاهر بأنها تنفذ توجيهات عليا يتعذر الكشف عنها، وإنما غايتها التزوير والتدليس والتغرير وانتهاز الفرص والظروف الإستثنائية لتمرير فسادها بعيداً عن أنظار العاملين (٣) ، وعند محاولة الكشف عن حالات الفساد فإنه لا يتم عادة إلا كشف جزء من الحقيقة التي يجب تعلمها أو معرفتها (٤)، ولكي تطمس معالمها وتستبعد عناصرها فإن جدلاً واختلافاً يُثار حولها وقد ينتهي الأمر إلى إتهام بعض الأبرياء بتسليط الأضواء عليهم أو يتظاهر الجناة بالدفاع عنهم وتبرئة ساحتهم (٥).

٢ـ اشتراك أكثر من طرف في الفساد :

قد يقع الفساد الإداري من شخص واحد ، ولكن عادةً ما يشترك في السلوك الفاسد أكثر من شخص ، وذلك بسبب العلاقات التبادلية للمنافع

---

(١) د/ ناصر عبيد الناصر ، ظاهرة الفساد مقاربة سوسيولوجية اقتصادية، دار المدى للثقافة والنشر، سوريا، دمشق، ٢٠٠٢ م، ص ٧ .

(٢) الفساد في الحكومة ، مرجع سابق ، ص ٥٢ .

(٣) عامر الكبيسي " الفساد والعولمة تزامن لا توأمة " المكتب الجامعي الحديث ، الرياض ، ٢٠٠٥ ، ص ٤٢ .

(٤) الفساد في الحكومة ، مرجع سابق ، ص ٥٠ .

(٥) عامر الكبيسي " الفساد والعولمة تزامن لا توأمة " مرجع سابق، ص ٤٤ .

والإلتزامات بين أطراف العملية، إذ أن الفساد تعبير عن اتفاق إرادة صانع القرار مع إرادة أولئك الذين يحتاجون إلى قرارات محددة تخدم مصالحهم الفردية أولاً وأخيراً (١) .

وتتم ممارسة الفساد غالباً عبر وسطاء مجهولين يلعبون الدور الرئيسي في تسهيل مهمة الطرفين دون أن يعرف أحدهما الآخر أو دون أن يتقابلا وجهاً لوجه ، ومع تقادم الزمن يصبح للفساد الإداري وكلاء محترفون يتوزعون على المناطق الجغرافية والقطاعات الإدارية، ليخدم بعضها البعض بالطرق المباشرة أو من خلال الوسطاء(٢).

٣ـ سرعة الإنتشار :

يتميز الفساد بخاصية سرعة الإنتشار وخاصة عندما يكون الفساد ناتجاً عن المسؤولين فتزداد سلطة الفاسدين ونفوذهم مما يعطيهم القوة للضغط على باقي الجهاز الإداري للسير على خطاهم طوعاً أو كرهاً . كما أن خاصية انتشار الفساد لا يقتصر على حدود الجهاز الإداري في الدولة الواحدة ، بل أن الفساد قابل للإنتقال من دولة إلى أخرى خصوصاً في ظل العولمة والسوق المفتوحة فلم تعد جرائم الفساد الإداري قاصرة على الشأن المحلي وإنما أصبحت من الجرائم عبر الوطنية (٣)،(٤).

٤ـ التخلف الإداري :

يتزامن الفساد الإداري أحياناً ببعض مظاهر التخلف الإداري مثل :

تأخير المعاملات، والتغيب عن العمل، وسوء استغلال الوقت ، والعصبية ضد المتعاملين مع الجهاز الإداري وغيرها من المشاكل الإدارية ،

---

(١) الفساد في الحكومة ، مرجع سابق ، ص ٥٢ .
(٢) عامر الكبيسي " الفساد والعولمة تزامن لا توأمة " مرجع سابق، ص ٤٥ .
(٣) د/ محمد أنور البصول " جهاز الضبط الجنائي ودوره في مكافحة الفساد" أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٣، ص ٩٣٨ .
(٤) الجرائم المنظمة عبر الوطنية عرفت بأنها" :الجرائم التي تمس بدايتها أو ارتكابها أو آثارها المباشرة أو غير المباشرة أكثر من بلد واحد"، د/ محمد فتحي عيد ، الجريمة المنظمة والفساد، أبحاث المؤتمر الدولي. لمكافحة الفساد، المجلد الثاني، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٣ ، ص ٦٩٤ .

مما يؤدي إلى ظهور شعور عام لدى العناصر الصالحة في النظام أو الجهاز الإداري بعدم الراحة وفقدان الحافز على العمل الجاد ، مما يؤثر ذلك على مصلحة المجتمع بأكمله[١] .

ثانياً: علامات الفساد الإداري :[٢]

١- رفع الشعارات الإدارية الجوفاء في البلدان النامية التي تشير إلى إنجازات كبيرة وأرباح متصاعدة ، والبدء في تنفيذ أهداف جديدة إلى غير ذلك من الوعود التي تخدر أعصاب الناس وعقولهم ، وتؤملهم بالتغيير القريب والإصلاح الجذري، والهدف من هذه الوعود هو التستر على تفشي ظاهرة الفساد الإداري .

٢- فتح أبواب التوظيف على مصراعيها فيدخل الوظيفة بعض الأميين ، أو بعض الأفراد الغير جادين بالقيام بالأعباء الوظيفية ، والنتيجة استلام رواتب وأجور دون إنتاج حقيقي أو مخرجات جادة .

٣- عدم ربط الأجر بالإنتاج بحيث يصبح من يعمل ومن لا يعمل سيان ، مما جعل الوظيفة داراً للعاجزين ومأوى للمنحرفين الذين يجدون الوظيفة العامة ملاذاً لهم .

الفرع الثالث

أنواع الفساد الإداري

تعد دراسة الفساد الإداري وتصنيف أنماطه وأنواعه وإخضاعه للدراسة التحليل هي خطوة تمهيدية لما ينبغي فعله للحد من آثارة والتصدي لأخطاره، ومهما تعددت أنماطه وأنواعه إلا أن للفساد خصائص وأنواع تميزه عن غيره

---

(١) د/ محمود محمد معابرة" الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي " دراسة مقارنة بالقانون الاردني ، رسالة دكتوراة ، الجامعة الأردنية ، ٢٠١٠ ، ص٦٩.

(٢) عبد المجيد حراشة " الفساد الإداري " دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني "، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة اليرموك ، اربد، ٢٠٠٣ ، ص ٦٧.
أشار إليه د/ محمود محمد معابرة " الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي " دراسة مقارنة بالقانون ، مرجع سابق ، ص ٦٩.

من الظواهر ، إذ بينت وثائق الأمم المتحدة التي قدمها الأمين العام إلي لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في فيينا ١٩٩٧ أن الفساد أصبح ظاهرة تتجاوز الحدود الوطنية وذلك نتيجة لتحرير التجارة وتزايد العولمة ، ولم يعد من الممكن التعامل مع هذه الظاهرة من خلال الإجراءات الوطنية فقط .

وهناك أنواعاً كثيرة من الفساد الإداري تلتقي عند نقطة واحدة ، وبين مجالات مجتمعية متمايزة ، بين الحكومة والسوق ، بين رجال الأعمال والقضاء ، بين المجتمع المحلي والسلطة المركزية ، بين المنتجين والمستهلكين ، وسبب ذلك تباين المصالح بين مجال وآخر(١).

وتختلف أنواع الفساد الإداري طبقاً للحيثيات المرتبطة بها .

فمن حيث الحجم يتنوع الفساد الإداري إلي: فساد صغير وفساد كبير .

ومن حيث الإنتشار يتنوع الفساد الإداري إلي: فساد دولي وفساد محلي .

وهذا ما سنوضحه علي النحو التالي :

الفساد الكبير والفساد الصغير :

يتنوع الفساد الإداري من حيث الحجم إلي فساد كبير وفساد صغير :

يُقصد بالفساد الكبير ذلك الذي يقوم به كبار الموظفين والمسئولين بهدف تحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة وليس مجرد منافع صغيرة ، بعكس الفساد الصغير الذي يقع الكثير من المسئولين والإداريين علي كافة مستويات (٢).

ويري البعض بأن الكثير من أعمال الفساد (الصغير والكبير) إنما هي صفقات فردية يجريها بعض الموظفين العموميين يسيئون استخدام مناصبهم بطلب الرشاوى أو استرداد جزء من المستحقات وتحويل مسار الأموال العامة ، أو تقديم الخدمات والمحاباة لإعتبارات شخصية ، ولهذا يشار إلي

---

(١) د/ مصطفي كامل السيد " ندوة عن الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية " مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٧٤ .

(٢) د/ مصطفي كامل السيد " ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ .

مثل هذه الأفعال باعتبارها فساداً صغيراً حتى وإن تضمن ذلك في إجمالـه قدرا كبيرا من الموارد العامة (١).

ويظهر الفساد الصغير عندما تضعف الحكومة المركزية أو الدولة وتشتد فيها الأزمات ، حيث يجد أرضاً صالحة ينمو فيها- حيث تنتشر الجريمة المنظمة – وهذا ما ظهر في الاتحاد السوفيتي أو العراق ، وسواء كان الفساد صغيراً أو كبيراً فإنه يؤدي إلي إنهيار كلي في مرتكزات الدولة وأسسها التنموية ، وقد ينتشر الفساد الصغير إلي الدرجة التي لا يمكن السيطرة عليه، وقد يظل كداء خفي غير ظاهر لعدم وضوحه بشكل مباشر، إلا أن آثاره في النهاية هدامة من خلال التلاعب بالشرعية (٢).

ويؤدي الفساد الصغير إلي فرض ضريبة باهظة علي الأداء الاقتصادي، وتقليل فرص العمل، ويمكن أن يشوه تكلفة المشاركة في الأنشطة الإنتاجية ، هذا ويقع عبأ الفساد الصغير علي عاتق الفقراء بصورة غير متناسبة، وفيما يتعلق بمن ليس لديهم نفوذ أو علاقات فإن الفساد الصغير في مجال خدمات الصحة العامة أو الشرطة قد يترتب عليه عواقب وخيمة (٣).

ويتحقق الفساد الكبير عندما يتحالف الفساد السياسي مع الفساد الإداري ، وعندما تتعرقل التشريعات التي تهدف للحيلولة دون تضارب المصالح المالية لدي الوزراء والنواب وقيادات الإدارة العليا ، وتتشابك هذه الدوائر الثلاثة فتصبح الدولة وأموالها ومواطنيها محلاً للنهب والسرقة المقنعة (٤).

الفساد الدولي والفساد الوطني :

يتنوع الفساد الإداري من حيث الإنتشار : إلي فساد دولي ، وفساد محلي :

---

(١) أنور شاه ، ومارك شاكتر "محاربة الفساد مجلة التمويل والتنمية " المجلد ٤١ ، العدد ٤ ديسمبر، ٢٠٠٤ ، ص ٤١ .

(٢) حنان سالم " ثقافة الفساد في مصر " مرجع سابق ، ص ١١٢ .

(٣) تقرير عن التنمية في العالم ، ٢٠٠٠-٢٠٠١ ، ص ١٠٢.

(٤) د/ محمد قاسم القريوتي " " الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق " دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن ، الطبعة الأولي ، ٢٠٠١ ، ص ٣٤ .

الفساد الدولي : هو ذلك النوع من الفساد الذي يأخذ أبعاداً واسعة وكبيرة ويصل إلي نطاق عالمي ، وذلك ضمن نظام الاقتصاد الحر ، وتصل الأمور أن تترابط الشركات المحلية والدولية بالدولة والقيادة السياسية بشكل منافع ذاتية متبادلة يصعب الفصل بينهما لهذا فهو الأخطر وذو مدي واسع(١).

الفساد الوطني : وهو ذلك النوع من الفساد الذي تنتشر مظاهره داخل البلد الواحد ، ولا ينأى عن كونه فساد صغار أو كبار الموظفين والأفراد وذوي المناصب في المجتمع ، عادة ممن لا يرتبطون في مخالفتهم بشركات أجنبية تابعة لدولة أخري (٢).

المطلب الثاني

مظاهر وأسباب الفساد في الإدارة المحلية

انتشر الفساد في مصر في مؤسسات كثيرة متعددة ، مثل التعليم والصحة والزراعة وغيرها من المؤسسات الأخري ، وامتدت هذه المجالات إلي وحدات الإدارة المحلية مما يصعب الحديث عن الفساد المنتشر في هذة الجهات كلها في هذ البحث ، إلا أننا سنتحدث عن فساد المحليات كنموذج نتناوله بشيء من التفصيل ، وتؤكد تقارير الهيئات الرقابية والتشريعية أن الفساد في المحليات انتشر بصورة كبيرة ، ويؤكد ذلك أيضاً تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات والرقابة الإدارية والنيابة الإدارية ، ولعل السؤال الجدير بالبحث هنا هومحاولة الإجابة عن الأسئلة الآتية ، لماذا انتشر الفساد في المحليات إلي هذه الدرجة ، وهل لظاهرة الفساد علاقة بتنظيم المحليات ، وما هي مظاهره ، وكيف يمكن التغلب علي هذه الظاهرة ، هذا ما سنوضحه في الفرعين التاليين :

الفرع الأول : مظاهرالفساد بالإدارة المحلية.

الفرع الثاني: أسباب الفساد في الإدارة المحلية .

---

(١) عامر الكبيسي "الفساد والعولمة " دار الكتاب الجامعي الجديد، الرياض، ٢٠٠٥، ص٧٨.
(٢) عامر الكبيسي " الفساد والعولمة " المرجع السابق ، ص ٧٩ .

الفرع الأول

مظاهر الفساد بالإدارة المحلية

إذا كان الحكم في أي دولة ركناً أساسياً لقيام الدولة وشـرطاً ضـروريا للمحافظة علي كيانها وسيادتها ووحدة أراضـيها ومقـدراتها ، فـإن الإدارة المحلية هي الركيزة الأقوي التي يستند عليها نظام الحكم ، نظراً لما تسهم فيه من دور فعال في التنمية القومية وتطورها والمحافظة عليها ، لسبب بـديهي جداً وهي كونها إدارة قريبة من المواطنين ، وهذا القرب سيضمن لها أكبـر قدر ممكن من المعرفة بطبيعة وظروف وأمال المواطنين وتطلعاتهم (١) .

مفهوم الإدارة المحلية :

بداية لا يمكن الحديث عـن مفهـوم الإدارة المحليـة دون التعـرض لموضوع المركزية واللامركزية الإدارية كمفهوم وممارسة مرت به معظـم دول العالم المتقدمة والنامية علي السواء.

أولاً : المركزية الإدارية :

ويقصد بها: حصر الوظائف الإدارية وتجميعها في يد السلطة المركزية، بحيث تنفرد بسلطة البت النهائي في جميع التخصصات ، ولا تشاركها فـي ممارساتها هيئات منتخبة من المواطنين أو هيئات عامة مستقلة، وإنما تقـوم الحكومة المركزية بممارسة كافة مظاهر النشاط الإداري عن طريق أشخاص تابعين لها ويخضعون لرقابتها المباشرة (٢) .

ويتخذ نظـام المركزيـة الإداريـة مـن الناحيـة التطبيقيـة إحـدي صورتين :

أ- **التركيـز الإداري :** وفي ظل هذه الصورة تطبق المركزية كاملـة ، أي أن وظيفة الإدارة والتنفيذ بكل خصائصها فـي يـد الحكومـة

---

(١) د/ محمد محمود الطعامنة " نظام الإدارة المحلية " المفهوم والفلسفة والأهداف ، الملتقـي العربي الأول من ٨- ٢٠- أغسطس ٢٠٠١ ، صلاله ، عمان ، ص ٥.

(٢) د/ محمد أنس قاسم جعفر "الوسيط في القانون الإداري"- أسس وأصول القانون الإداري، جامعة القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ٦٧.

المركزية (في مكاتب الوزارة والمصالح المركزية الموجودة بالعاصمة) دون أن يكون لممثليها في إقليم الدولة أي مشاركة [1] .

ب- **عدم التركيز الإداري** : ويطلق عليه البعض المركزية المخففة أو اللاوزارية ، أو المركزية النسبية [2] .

وفي حالة عدم التركيز الإداري لا يستأثر أعضاء السلطة المركزية في العاصمة بممارسة كافة مظاهر الوظيفة الإدارية بسلطة إتخاذ القرار في جميع المسائل الإدارية ، وإنما تمنح بعض الإختصاصات الإدارية لممثلي السلطة المركزية في الإقليم ، ويكون لهم البت فيها دون ثمة حاجة للرجوع إلي الوزير المختص ، غير أن سلطة البت التي يتمتع بها بعض موظفي الأقليم في تصريف بعض المسائل ذات الأهمية النسبية ، لاتعني بأي حال استقلالهم عن السلطة المركزية الموجودة في العاصمة ، وإنما يمارس هؤلاء الموظفون اختصاصاتهم تحت اشراف الحكومة المركزية وفي إطار الخضوع الكامل لها [3] .

ثانياً : اللامركزية الإدارية :

ويقصد بها : توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات إدارية (إقليمية أو مصلحية) بحيث تمارس هذه الهيئات وظائفها الإدارية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية من غير أن تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً [4] .

---

(١) د/ السيد خليل هيكل ، د/ ثروت عبد العال أحمد " الوجيز في القانون الإداري " بدون دار نشر ، ١٩٩٨ ، ص ١٢٦- ١٢٨ .

(٢) د/ سليمان الطماوي " الوجيز في القانون الإداري " دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٥٢ .

(٣) د/ محمد محمد بدران " أصول القانون الإداري " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٠م ، ص ٢٨٧ .

أيضاً : د/ محمد فتح الله الخطيب ، " اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي " دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة ، ص ٢٢ .

(٤) د/ سليمان محمد الطماوي " مبادىء القانون الإداري " دراسة مقارنة ، الجزء الأول ، دار الفكر العربي، القاهرة، ص١١١ . أيضاً د/ فؤاد العطار " القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، بدون سنة ، ص ١٧٦ .

يفهم من ذلك أن النظام المركزي توجد به سلطة إدارية واحدة تمارس الوظائف الإدارية مركزياً ، أما النظام اللامركزي فيتم توزيع الوظائف الإدارية في الدولة علي سلطات مركزية وعلي هيئات لامركزية بحيث تقوم هذه الهيئات بمباشرة إختصاصها علي وجه الإستقلال ، ولكن تحت إشراف ووصاية ورقابة السلطة المركزية في الدولة (١) .

ويتم توزيع الوظائف وفقاً لهذا النظام علي الهيئات اللامركزية ، إما علي أساس إقليمي وإما علي أساس مرفقي أو مصلحي :

أ- **اللامركزية الإقليمية** : ووفقاً لهذه الصورة يتم توزيع الوظائف والأنشطة الإدارية علي أساس تقسيم الدولة إلي عدة مناطق إقليمية يمنح كل منها الشخصية القانونية المعنوية (محافظات ، مدن ، قري ٠٠٠إلخ) وذلك علي الأساس الذي يأخذ به المشرع ، وتقوم علي إدارة كل وحدة منها هيئة مستقلة عن الحكومة المركزية في نطاق رقعتها الإقليمية ولكن تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية (٢).

ب- **اللامركزية المصلحية أو المرفقية** : وتعني توزيع بعض الوظائف الإدارية علي بعض الهيئات ، وذلك علي أساس النشاط الذي تقوم به بعض المرافق وليس علي أساس إقليمي ، ونظراً لحاجة هذه المرافق لإدارو مستقلة متخصصة وتكون أقدر علي إدارتها من الإدارة المركزية (مثل الهيئة العامة للطرق والكباري ، والهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية ... إلخ) حيث يتم منح هذه المرافق الشخصية القانونية المعنوية المستقلة ، وتقوم بإدارة هذه المرافق تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية(٣).

---

(١) د/ محمد محمد عبد اللطيف ، د/ شريف يوسف حلمي " القانون الإداري ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، ٢٠٠٥ ، ص١٤١ .

(٢) د/ محمود عاطف البنا " الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٤ ، ص ١٦٥ .

(٣) د/ ثروت بدوي " القانون الإداري " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٤ ص ٣٧ . أيضاً د/ [illegible] " القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص ١٥٤ .

وفيما يتعلق بمفهوم الإدارة المحلية ، فقد تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية :

فعُرفت بأنها : " تقسيم إقليم الدولة إلي وحدات محلية تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية المستقلة ، وتديرها مجالس شعبية محلية ، ولها اختصاصات أصلية ، وموارد مالية ، وذلك كله في إطار العلاقات التي ترتبط هذه الوحدات والحكومة المركزية [1] .

دواعي الإهتمام بالإدارة المحلية :

١- يحتل نظام الإدارة المحلية مركزاً هاماً في الدولة ، حيث تتولي الإدارة المحلية مهمة تحقيق التنمية المحلية والتي تعتبر جزءً لا يتجزأ من تلك التنمية القومية الشاملة ، وهذه المهمة هي الهدف النهائي من قيام نظام الإدارة المحلية في أي دولة من الدول [2] .

٢- تعتبر الإدارة المحلية بمثابة همزة الوصل بين المواطنين والسلطة ، باعتبارها قناة تنقل مشكلات المجتمع وحاجاته من جانب ، وتعيد إلي هذا المجتمع حل هذه المشكلات وأساليب الوفاء بالحاجات من جانب آخر [3].

٣- إن مؤشرات السياسة العامة للدولة واتجاهات الرأي العام علي المستوي القومي أصبحت تستقي من إتجاهات الرأي العام المحلي ، خاصة لدي الإنتخابات المحلية[4].

هذا القطاع يمثل حجر الزاوية في خدمة القطاعات الأخري بالدولة علي المستوي السياسي والإقتصادي والإجتماعي، ومن ثم يعد النهوض بهذا القطاع نهوضاً بقطاعي التنمية الريفية والزراعية وهما قطاعان قادران علي

---

(١) د/ فؤاد العطار ، مبادىء في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص ١٧٦ .أيضاً د/طعيمة الجرف " القانون الإداري " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٨، ١٦٨ .

(٢) د/عبد المطلب عبد المجيد " التمويل المحلي والتنمية المحلية" الدار الجامعية، الأسكندرية، ٢٠٠١ ، ص ٣٨ .

(٣) د/ علي أنور العسكري "الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة" ، مرجع سابق ، ص ٣٣١ .

(٤) د/ محمد محمد بدران " الإدارة المحلية " دراسات في المفاهيم والمبادىء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص ٤ .

امتصاص المزيد من قوة العمل المتعطلة والتي تشكل عبئاً علي الاقتصاد القومي [1].

مظاهر الفساد في المحليات :

انتشر الفساد في وحدات الإدارة المحلية في مصر بدرجة كبيرة وهناك ألاف من المخالفات والقضايا الجنائية التي تتناول مظاهر هذا الفساد ووقائعه، والتي أدين فيها عاملون ومسئولون بمختلف مستويات الإدارة المحلية من بينهم بعض المحافظين ورؤساء المراكز والأحياء والمدن وسكرتير عموم المحافظات ومساعديهم "ولقد كشفت تقارير مختلفة للجهاز المركزي المحاسبات عن رقابتة لأوجه نشاط الإدارات المحلية عن وجود أوجه القصور والمخالفات في أعمال الإدارة المحلية والتي تتمثل في " [2]:

- مخالفات تنفيذ عقود الأعمال والتوريدات .
- مخالفات ربط وتحصيل الإيرادات الخاصة .
- تعثر بعض المشروعات وعدم تحقيق المستهدف من بعض المشروعات الأخري.
- مخالفات أعمال صناديق الإستثمار والحسابات والمشروعات الخاصة بالوحدات المحلية .
- حوادث الإختلاس والتلاعب والتزوير .
- مخالفات الإعتداء علي الممتلكات الحكومية والمخازن وما في حكمها.
- مخالفات مباديء إعداد وتنفيذ الموازنة .

---

(١) د/ علي أنور العسكري " الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة" مرجع سابق ، ص ٣٣٢ .

(٢) د/ علي أنور العسكري "الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة" مرجع سابق ، ص ٣٣٢ .

الفرع الثاني

أسباب الفساد في المحليات

هناك العديد من الثغرات في نظام الإدارة المحلية فتحت الباب أمام إنتشار الفساد وتحوله إلي ظاهرة عامة يتورط فيها كبار المسئولين وصغارهم في نفس الوقت ، مما يؤكد أن هناك علاقة مباشرة بين الفساد وتنظيم المحليات ، ويمكن توضيح ذلك من خلال الحقائق التالية :

١- **إزدواجية الإشراف علي الأجهزة التنفيذية بالمحليات** : حيث مازالت للوزارت المركزية إمكانية الإشراف علي جوانب من اختصاصاتها المنقولة إلي المحليات ، وقد أدت هذه الإزدواجية في الإشراف علي الأنشطة التي تقوم بها المحليات إلي ثغرات يتمكن الموظفون من خلالها من التهرب من أي من الطرفين وإرتكاب مخالفات يصعب إكتشافها في وقتها مما يساهم في استشراء الفساد في المحليات[١].

٢- **غياب أو ضعف الرقابة الشعبية والمساءلة علي المحليات** : بما أن قرارت المجالس الشعبية المحلية المنتخبة ليس لها القوة الإلزامية للجهات التنفيذية بل هي مجرد اقتراحات أو توصيات فإن المجالس الشعبية المحلية لا تستطيع مراقبة أداء الأجهزة التنفيذية المقابلة لها ولا تستطيع محاسبتها ، مما يؤدي إلي انتشار الفساد بلا رادع [٢].

٣- **تدني أحوال العاملين بالمحليات** : وحصولهم علي أدني الأجور من فئات العاملين بالدولة ، دون الحصول علي أجور إضافية تعوضهم عن الأعمال المطلوبة منهم ، ولا تكفي الأجور التي يحصلون عليها لتوفير ضرورات الحياة ، ويستجيب هؤلاء العاملون لإغراء الإنحراف الذي تتعدد مظاهرة في أنشطة عديدة بالمحليات [٣].

---

(١) د/ محمد محمد بدران " الإدارة المحلية " دراسات في المفاهيم والمباديء، مرجع سابق ، ص ٣ .

(٢) د/ محمد محمد بدران " الإدارة المحلية " دراسات في المفاهيم والمباديء، المرجع سابق، ص ٤ .

(٣) د/ السيد عطية عبد الواحد " حق الفقراء المسلمين في ثروات الأمة الإسلامية ، مرجع سابق ، ص ١٤ .

٤- **تزوير انتخابات المحليات** : ليس من شك في أن الفساد المستشري في المحليات يعود جانب كبير منه إلي تزوير انتخابات المحليات ، وما يجري من تزوير الإنتخابات في المحليات هو جزء من ظاهرة أوسع تتمثل في إحتكار الحكم لنخبة محددة وعدم تدوال السلطة من خلال إنتخابات حرة ونزيهة للسلطة التشريعية ، الأمر الذي لا يمكن معه ضمان نزاهة انتخابات المحليات (١) .

٥- **غياب الشفافية والمعلومات** : من العوامل المساعدة علي انتشار الفساد في المحليات غياب الشفافية والمعلومات عن أداء الأجهزة التنفيذية مثال ذلك الصناديق الخاصة التي تجري أعمالها دون الإفصاح عن مصادرها وأوجه الإنفاق لحصيلتها، علاوه عن حجب المعلومات عن الجمهور وإتاحتها لبعض العناصر المتقدمة للعطاءات والمناقصات المعلن عنها لمشروعات المحليات مما يحول دون المنافسة المتكافئة بين مقدمي العطاءات (٢) .

المطلب الثالث

موقف الفقه الإسلامي من الفساد الإداري

يحارب الإسلام منذ ظهوره كل أنواع الإنحرافات ، ومنها الفساد الإداري سواء أكان من القيادة أو من الرعية ، وذلك من خلال الرقابة الفعالة التي قام بها النبي- صلي الله عليه وسلم - هو وأصحابه من بعده ، وأيضاً من خلال حسن اختيار القادة .

ولذا فالشريعة الإسلامية ترفض إهمال الموظف في وظيفته رفضاً باتاً، حيث يعد التزام الموظف بواجبات وظيفته الموكولة إليه من الوفاء بالعهود والعقود ، فيقابل حق أداء الأجر واجب أداء العمل والأداء هنا ليس هو الإنجاز بأي شكل وحسب ، وإنما هو إنجاز العمل بالشكل المرضي

---

(١) حنان سالم " ثقافة الفساد في مصر ، مرجع سابق ، ص ٣٣١ .

(٢) أحمد السيد النجار"الفساد أسبابه ونتائجه " نحو نظام نزاهة عربي ، القاهرة ،الطبعة الأولي ، ٢٠٠٧ ، ص١١.

وبأقصى الإمكانيات المتوافرة لدى الموظف ؛ لأنه ملتزم بإيفاء الشروط التي تحدد واجبات ومسؤوليات العمل المنوط إليه؛ إذ العلاقة بين الدولة وموظفيها علاقة تنظيمية [١] . قال الله تعالى: ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ﴾ [٢]

كماحرمت الشريعة الإسلامية الاعتداء علي المال العام بأي وجه من الوجوه ، وحرمت الإعتداء عليه ، فاختلاس الأموال العامة محظور مهما كانت ضآلة المبلغ المختلس وفي أي صورة تم بها ، واختلاس المال الذي وجد في حيازة الموظف بسبب وظيفته ليس إلا ضرباً من الخيانة والغلول[٣].
وتأسيسًا على هذا فقد حذر الإسلام الموظف من خيانة الأمانة والغلول وجرم فعلها والأدلة علي ذلك كثيرة "

قال تعالي : ﴿ وَلا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقاً مِنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾ [٤] .

ومما يذكر أن الرسول ﷺ نهى عن أخذ الهدايا إن كانت لغرض غير مشروع، وعلى نفس النهج سار الخلفاء الراشدون، ومما يذكر في هذا الأمر ما فعله الخليفة –عمر بن عبد العزيز– في سبيل الوقاية من الفساد الإداري أنه نهى عماله من أخذ الهدايا والهبات [٥].

نخلص من ذلك أن أحكام الشريعة الإسلامية بمجملها جاءت لتحقيق مصالح الناس الدينية والدنيوية: ومن أهم هذه المصالح حفظ الضروريات الخمس وهي الأمور التي لا تستقيم الحياة إذا فقد شيء منها حيث يؤدي فقدانها إلى فساد الحياة وهي : الدين ، النفس ، العرض – أوالنسل - ، العقل ، المال [٦].

---

(١) د/ علي عبد القادر مصطفي ، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظام الحديث،الطبعة الأولي ، مطبعة السعادة ، مصر ، ١٤٠٢هـ-١٩٨٢ ، ص ٨٠ .
(٢) سورة المائدة الآية : ١ .
(٣) محمود محمد معابرة "الفساد الإداري وعلاجة في الفقه الإسلامي"، مرجع سابق، ص١٦٠.
(٤) سورة البقرة الآية ١٨٨ .
(٥) د/ علي محمد الصلابي " الخليفة الراشد المصلح الكبير عمر بن عبد العزيز " ، مرجع سابق ، ص ٢٨٨ وما بعدها.
(٦) د/ عبد الحق أحمد خميس : "مكافحة الفساد من منظور إسلامي " المؤتمر العربي الأول لمكافحة الفساد ، الرياض في الفترة من ١٠ -١٢/ ١٤٢٤ ، الموافق ٦-٨ / ٢٠٠٣م ، ص ١٥.

وبالرغم من الظروف التي مرت بها الدولة الإسلامية ، إلا أن جهازها الإداري يعد من أكفأ الأجهزة الإدارية التي عرفتها النظم الإدارية علي مر العصور ، حيث قامت الإدارة الإسلامية العامة علي أساس الكفاية ووفق أحكام الشريعة الإسلامية ، ولقد كان معيار العقيدة الإسلامية من أقوي العوامل التي أثرت في الموظف ، حيث ربطته بالقيم الإسلامية العميقة ، فعرف المسؤولية وأقرها ونهض بها علي خير وجه ، كما كان تعيين القضاة والولاة يتم علي معايير الصلاحية والتمسك بالقيم ومبادئ الشريعة الإسلامية (١).

وكما هو معلوم فقد بدأ أول تنظيم سياسي وإداري إسلامي في المدينة المنورة ، وكانت المسؤولية العليا في يد رسول الله ﷺ ، وكان بحكم النبوة إماماً أعظم لأول جماعة مسلمة ، ثم كان الخلفاء الراشدون رضوان الله عليهم حكاماً من بعده وقد دان الناس لهم لسبقهم إلي الإسلام وفضلهم وحسن بلائهم (٢).

❀❀❀

---

(١) د/ محمد سعيد حسين أمين ، مرجع سابق ، ص ٤٩٣ .

(٢) د/ السيد أحمد فرج " السلطة الإدارية والسياسية الشرعية في الدولة الإسلامية : دار الوفاء للطباعة والنشر ، المنصورة ، الطبعة الأولي ، ١٩٩٣ ، ص ٥٧ .

المبحث الثاني

الفساد الاقتصادي وموقف الفقه الإسلامي منه

تمهيد وتقسيم :

يعتبر علماء الإدارة العامة والباحثون في العلوم السياسية والاجتماعية هم أول من اهتم بموضوع الفساد الإداري ، حيث إنه لم يكن موضوعاً محورياً في أبحاث الاقتصاديين ودراستهم خلال فترة السبعينات والثمانيـــات ، إلا أن الوضع تغير تماماً مع بداية التسعينات حيـــث بـــدأ الاقتـــصاديون الاهتمـــام بموضوع الفساد بشكل خاص والأنشطة غير المشروعة بوجه عام باعتبارها عوامل رئيسيه تؤثر في كفاءة تشغيل الاقتصاد الكلى ومن ثم أداء الاقتـــصاد ذاته (١) .

ومن هنا بدأ الاقتصاديون يدركون أهمية الفساد في إضعاف المؤسسات القائمة على تطوير السياسات الاقتصادية ، وكذلك مؤسسات التنظيم والرقابة، الأمر الذي يؤدى بالطبع إلى تدنى معدلات الأداء الاقتصادي .

وعلى ذلك سيقسم الباحث هذا المبحث إلى ثلاث مطالب :

المطلب الأول : ماهية الفساد الاقتصادي .

المطلب الثاني : أنواع الفساد الاقتصادي .

المطلب الثالث : موقف الفقه الإسلامي من الفساد الإقتصادي .

المطلب الأول

ماهية الفساد الاقتصادي

يعتبر الاقتصاد في عالمنا المعاصر صاحب الدور الأول والأساسي في رسم السياسات علي جميع المستويات ، فلم تعد مقاييس القوة تنحـــصر فـــي السلاح وإنما بقوة الاقتصاد في بلد ما ، والناظر إلي الدول الكبري يجـــد أن

---

(١) د / جورج العبد " العوامل والآثار في النمو الاقتصادي والتنمية " ضمن فاعليات نـــدوة "الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية " مركز دراسات الوحدة العربية، مرجع سابق ، ص ٢٠٩ .

الاقتصاد هو الموجه الأساسي لسياسات تلك الدول ، فعلي سبيل المثال نجد تأثير اللوبي اليهودي علي القرار السياسي الأمريكي لسيطرته علي النصيب الأكبر من الاقتصاد الأمريكي ، وعليه فإن إصابة الاقتصاد بالفساد سينعكس سلباً علي المجتمع ومؤسساته السياسية والإدارية ، والذي يؤدي بدوره إلي ظهور اقتصاد آخر موازٍ للاقتصاد الرسمي يعتمد علي الأنشطة غير المشروعة والداعمة لإنتشار الفساد ، والتي يطلق عليها فئة الرأسمالية الطفيلية(١) .

مفهوم الفساد الاقتصادي :

تعددت التعارف التي قيلت في بيان مفهوم الفساد الاقتصادي :

فمنهم من يرى أن الفساد الاقتصادي هو: (٢)

" نشاط غير مشروع يحقق منفعة أو كسباً خاصاً لصاحبه ، ويترتب علية ضرر مباشر أو غير مباشر بالموازنة العامة للدولة وبالاقتصاد القومي" .

ويشتمل هذا التعريف على عدة عناصر أساسية وهى:

١- الفساد الاقتصادي نشاط غير مشروع ، ومعنى ذلك أنه يقع مخالفاً للقواعد القانونية التي تحكم النظم في الدولة.

٢- نشاط غير مشروع قد يكون القيام بعمل أو الامتناع عن القيام به .

٣- نشاط غير مشروع يعود بالنفع على صاحبه أوعلى غيره ، وبالضرر على الموازنة العامة للدولة ومن ثم على الاقتصاد القومي.

٤- يتمثل الضرر الذي يقع على الموازنة العامة للدولة في:

أ) كل نفقة تحملتها الموازنة العامة مباشرة دون وجه حق .

---

(١) د/على أنور على العسكري " الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة" رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق جامعة المنوفية ، ٢٠٠٦، ص٣٠.

(٢) نقلاً عن د/على أنور على العسكري " الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة" ، مرجع سابق ، ص٣٢ .

ب) كل نفقة غير مباشرة تحملته الموازنة العامة من جراء هذا النشاط كتعويض مثلا .

ت) كل نقص يصيب الموارد العامة للدولة مباشرة .

وهناك من يعرف الفساد الاقتصادي أنه :

" ذلك النوع من الاقتصاد الأسود الذي يعتمد علي سوء استغلال النفوذ والصلاحيات من قبل كبار موظفي الدولة ، والمسئولين السياسيين، والاقتصاديين بغرض تحقيق الأرباح والثروات بغير وجه حق " (١)

والعامل المشترك بين التعريفين السابقين :

أن الفساد الإقتصادي يشمل كل الإنحرافات التي تؤدي إلي إلحاق الضرر بالكيان الإقتصادي للدولة ، وذلك من خلال قيام البعض لتحقيق أهدافهم الخاصة علي حساب المصلحة العامة .

ويمكن القول بأن الفساد الاقتصادي ينتشر في معظم قطاعات الدولة بنفس الطرق والأساليب التي ينتشر بها الفساد الاداري في أي نظام أخر ، ومن هذه الطرق ما يلي :

١- **نموذج القائد والأتباع** : ومعني ذلك أنه إذا ما فسدت القمة فإن القاعدة تفسد بالتبعية ، نتيجة لقوة وتأثير القائد ولا سيما في العالم النامي ، حيث أحادية السلطة واحتكارها من قبل القائمين عليها ، ومن ثم فإن فساد القائد يتبعه فساد الأنظمة والإدارات في المستوى التنظيمي والإداري الأقل .

٢- **الطريقة المؤسسية** : ومعني ذلك أن وجود الفساد في مؤسسة ما قد ينتقل منها العدوى إلي مؤسسة أخري ، في حالة ما إذا كانت إحدي المؤسسات قد استطاعت أن تحقق بعض المكاسب السهلة .

---

(١) أحمد السيد النجار " الفساد ومكافحته في الدول العربية " الإتجاهات الاقتصادية والاستراتيجية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، الطبعة الثانية ، الأهرام ، القاهرة ، ٢٠٠١ م ، ص ١٦٦ .

٣- **الطريقة النظامية** : وتعني وجود اختلاف واضح بين القواعد والسياسات المعلنة ، وبين القواعد والسياسيات المعمول بها داخل التنظيم والتي تتفق ومصالح الفاسدين داخلياً [١].

المطلب الثاني

أنواع الفساد الاقتصادي

نظراً لاتساع ظاهرة الفساد الاقتصادي واتساع نطاقه في كافة الدول ، فقد تعددت أشكاله وصورة وأصبح من الصعب حصر هذه الأشكال علي وجه الدقة، وذلك لأنه يختلف باختلاف الجهة التي تمارسه ، أو المصلحة التي يُسعي لتحقيقها ، فقد يمارسه فرد أو جماعة أو مؤسسة خاصة أو عامة، وقد يكون الهدف منه تحقيق منفعة مادية أو مكسب سياسي أو اجتماعي [٢]

والفساد الاقتصادي ينقسم إلي نوعين هما [٣] :

النوع الأول: الفساد النقدي :

يرجع الفساد النقدي إلي تلك السياسات الخاطئة التي تصيب السياسة النقدية والتي تتمثل أساساً في سعر الصرف وسعر الفائدة ، وتعرف بأنها :

"مجموعة الوسائل التي تطبقها السلطات المهيمنة علي شئون النقد والائتمان ، وذلك بإحداث التأثيرات علي كمية النقود وكمية وسائل الدفع " ، كما يمكن القول بأنها السياسة التي تستخدمها السلطات النقدية للتأثير علي المعروض النقدي من خلال الجهاز المصرفي.

---

(١) د/ حنان سالم " ثقافة الفساد في مصر " مرجع سابق ، ص ١٥٦ .

(٢) د/عبد الله بن حاسن الجارحي " الفساد الاقتصادي " أنواعة – أسبابة – آثاره وعلاجة ، مجلة مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي ، جامعة الأزهر ، السنة السابعة ، العدد ٢١، ١٤٢٤هـ– ٢٠٠٣م . ص ١١ .

(٣) د/علي أنور علي العسكري " الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة" مرجع سابق ، ص٣٧.

ويمكن القول بأن السياسة النقدية تهدف إلي[1] :

١- المحافظة علي استقرار الأنشطة الاقتصادية .

٢- التحكم في المعروض النقدي، وبالتالي في القوي الشرائية المتاحة في المجتمع .

٣- المحافظة علي الاقتصاد من خطورة التقلبات الاقتصادية التي يمكن أن تضر به والتي تصاحب مرحلة الركود والكساد والتضخم .

النوع الثاني:الفساد المالي :

يرجع هذا النوع من الفساد إلي الأخطاء والانحرافات التي تشوب السياسة المالية والمتمثلة أساساً في النفقات والإيرادات العامة للدولة ، وتكون المحصلة في النهاية هو العجز في الموازنة العامة للدولة وذلك من جراء ضعف الترتيبات اللازمة لتحصيل الإيرادات والإسراف ، أو بمعني أوسع الانحراف في الإنفاق العام [2] .

وعلي ذلك توجد علاقة بين :

١- "سياسات الخصخصة وبين الفساد المتمثل في إهدار ثروات المجتمع ، عن طريق بيع أصول القطاع العام بأثمان تقل كثيرا عن قيمتها الحقيقية والتربح من وراء ذلك".

٢- "تحرير التجارة وتزايد الرشوة والتهريب والتهرب من دفع مستحقات الدولة بمساعدة العاملين في إدارات الدولة ، وهو ما يؤدي إلي ظهور الفساد" .

٣- " بين تحرير الزراعة وبين الإتجاه إلي تجريف الأراضي الزراعية والمضاربة بها ، أوالبناء عليها مخالفة للقانون وإهداراً للثروة الزراعية للوطن، وهذا ما يؤدي إلي حدوث الفساد " .

---

(١) الأستاذ/ حسين عبد المطلب الأسرج " أداء السياسة النقدية في مصر خلال (١٩٩٧-٢٠٠٤)" بحث مقدم للمؤتمر العلمي للاقتصاديين المصريين في الفترة من ٥-٧ مايو ٢٠٠٥، غير منشور،الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة، ص٣ .

(٢) د/ علي أنور العسكري" الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة" ، مرجع سابق، ص ٣٨.

٤- "بين تحرير الزراعة والتجارة الغذائية وزيادة الفساد المتمثل في إستيراد الأغذية الفاسدة وغير الصالحة للاستعمال الآدمي ، والنجاح في بيعها للمواطنين بما يترتب عليها من أضرار غير محدودة ".

٥- " بين نظام السوق والإعتماد علي قطاع خاص لم يستكمل شروط نموه إنتاجياً وبين الفساد المتمثل في نهب رجال الأعمال لأموال المودعين في البنوك ، بمساعدة العاملين فيها ثم تهريبها إلي الخارج بدلا من استثمارها في القطاعات المنتجة. كل هذه الأمور تحدث بالطبع فساداً اقتصادياً" (١).

المطلب الثالث

موقف الفقه الإسلامي من الفساد الاقتصادي

الفساد الاقتصادي في الفكر الإسلامي يعني :

" كل تصرف يمثل اعتداءً علي الأموال العامة ، بإتلافها أو سوء استخدامها أو كسبها بدون وجه حق " (٢) .

وقيل أنه : " جعل الجانب المادي الهدف الوحيد للنشاط الاقتصادي الذي يمارسه الإنسان المعاصر دون مراعاة للجوانب الأخري التي يكتمل بها البناء الاقتصادي كالقيم والمباديء الأخلاقية " (٣) .

يتبين لنا من خلال تعريف الفساد الاقتصادي أن علماء الاقتصاد الإسلامي يُركزون علي القيم والمباديء الأخلاقية وضرورة الإلتزام بالمنهج الإسلامي ، ومن ثم فإن كل التصرفات التي تخرج عن هذا النطاق تعد فساداً اقتصادياً .

---

(١) د/ أنطوان مسرة " دور المؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد" ضمن فاعليات ندوة عن الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية الحلول والمعالج ، مرجع سابق، ص٥٠٢ .

(٢) د/ محمد عبد الحليم عمر " الإجراءات العملية الإسلامية لعلاج الفساد الاقتصادي " ندوة الفساد الاقتصادي : الواقع المعاصر – العلاج الإسلامي " مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي ١٦-١٧ ذي الحجة ١٤٢٠هـ ، ٢٢-٢٣ مارس ٢٠٠٠ م ، ص ٤ .

(٣) د/ رشاد خليل " الفساد الاقتصادي – صوره وآثاره وعلاجة ، المؤتمر العالمي الإسلامي الثالث للاقتصاد الإسلامي ، جامعة أم القري ، السعودية ، ٢٠٠٥ ، ص ١٢ .

ولقد اهتم التشريع الإسلامي إهتماماً بالغاً بالنشاط الاقتصادي ، وتناول بعض أشكال الفساد الاقتصادي التي يمكن أن تلحق بالمجتمع ضرراً بالغاً وتعوق تقدمه ، وتمنع مواكبته للمجتمعات الأخري ، ولايمكن حصر كل أشكال الفساد الاقتصادي التي تناولها القرآن الكريم أو السنة المطهرة ، لذا سنقتصر علي تناول أهمها (١) .

الفساد الاقتصادي بالتعامل بالربا :

فنجد أن التشريع الإسلامي حرم الربا كصورة من صور الفساد الإقتصادي، لأنه يؤي إلي أضراراً اقتصادية تلحق بالمجتمع وهذا ما عبر عنه القرآن الكريم :

﴿ الَّذِينَ يَأْكُلُونَ الرِّبَا لا يَقُومُونَ إِلاَّ كَمَا يَقُومُ الَّذِي يَتَخَبَّطُهُ الشَّيْطَانُ مِنَ الْمَسِّ ذَلِكَ بِأَنَّهُمْ قَالُوا إِنَّمَا الْبَيْعُ مِثْلُ الرِّبَا وَأَحَلَّ اللَّهُ الْبَيْعَ وَحَرَّمَ الرِّبَا فَمَنْ جَاءَهُ مَوْعِظَةٌ مِنْ رَبِّهِ فَانتَهَى فَلَهُ مَا سَلَفَ وَأَمْرُهُ إِلَى اللَّهِ وَمَنْ عَادَ فَأُوْلَئِكَ أَصْحَابُ النَّارِ هُمْ فِيهَا خَالِدُونَ (٢٧٥) يَمْحَقُ اللَّهُ الرِّبَا وَيُرْبِي الصَّدَقَاتِ وَاللَّهُ لا يُحِبُّ كُلَّ كَفَّارٍ أَثِيمٍ (٢٧٦) إِنَّ الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ وَأَقَامُوا الصَّلاةَ وَآتَوْا الزَّكَاةَ لَهُمْ أَجْرُهُمْ عِنْدَ رَبِّهِمْ وَلا خَوْفٌ عَلَيْهِمْ وَلا هُمْ يَحْزَنُونَ (٢٧٧) يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَذَرُوا مَا بَقِيَ مِنَ الرِّبَا إِنْ كُنتُمْ مُؤْمِنِينَ (٢٧٨) فَإِنْ لَمْ تَفْعَلُوا فَأْذَنُوا بِحَرْبٍ مِنَ اللَّهِ وَرَسُولِهِ وَإِنْ تُبْتُمْ فَلَكُمْ رُءُوسُ أَمْوَالِكُمْ لا تَظْلِمُونَ وَلا تُظْلَمُونَ ﴾ (٢).

وهذه الأيات تفيد أن الشخص الذي يتعامل بالربا تعتريه حالة من الاضطراب في السلوك ، ويفهم ذلك من قوله " يَتَخَبَّطُهُ الشَّيْطَانُ " وهذا الاضطراب يظهر من خلال التصرفات الغير سوية مثل قرار الاستثمار وقرار الإستهلاك وغيرها من التصرفات الأخري ، كما أن الشخص الذي يتعامل بالربا يريد أن يحصل علي دخل دون التعرض لأي خسارة ، كما ربط القرآن الربا بالحرب من الله ورسوله ، وهذه

---

(١) د/ نزيه عبد المقصود مبروك " الفساد الاقتصادي " أسبابه – أشكاله – وأليات مكافحته ، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية ، مرجع سابق ، ص٢٠١٣ .

(٢) سورة البقرة : الآيات (٢٧٥ -٢٧٩) .

الحرب تصيب المجتمع الإنساني وتصيب الاقتصاد القومي للمجتمع الذي يتعامل بالربا (١) .

وألزم الخليفة عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- التجار بمعرفة الحلال والحرام في البيوع فكان رضي الله عنه يضرب بالدرة من يقعد في السوق وهو لا يعرف الأحكام ويقول "لا يقعد في سوقنا من لا يعرف الربا"(٢) .

الفساد الاقتصادي بالتطفيف في الكيل والميزان :

فنجد أن التشريع الإسلامي نهي عن التطفيف في الكيل والميزان : والمتمثل كذلك في بخس الناس أشياءهم ، كشكل من أشكال الفساد الاقتصادي وذلك كما في قول الله تعالى :

﴿ وَإِلَى مَدْيَنَ أَخَاهُمْ شُعَيْباً قَالَ يَا قَوْمِ اعْبُدُوا اللَّهَ مَا لَكُمْ مِنْ إِلَهٍ غَيْرُهُ وَلا تَنْقُصُوا الْمِكْيَالَ وَالْمِيزَانَ إِنِّي أَرَاكُمْ بِخَيْرٍ وَإِنِّي أَخَافُ عَلَيْكُمْ عَذَابَ يَوْمٍ مُحِيطٍ (٨٤) وَيَا قَوْمِ أَوْفُوا الْمِكْيَالَ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ وَلا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلا تَعْثَوْا فِي الأَرْضِ مُفْسِدِينَ (٨٥) ﴾ (٣).

والتطفيف في الكيل والميزان يترتب عليه آثاراً اقتصادية تضر بالسوق التجاري في المجتمع والتي تتمثل فيما يلي (٤) :

- التطفيف في الكيل والميزان يفقد الثقة بين البائع والمشتري ، لأن البائع بهذا الأسلوب هو مشتري من غيره في وقت لاحق ، وما يتبع ذلك من انخفاض لحجم التعاملات التجارية بسبب ركود البضائع وكسادها .
- حدوث الأزمات الاقتصادية بسبب إحتكار السلع وعدم إعطاء الناس حقوقهم.
- حدوث خلل في المعاملات التجارية التي تتم بين المتعاقدين .

---

(١) د/ نزيه عبد المقصود مبروك " الفساد الاقتصادي " أسبابه – أشكاله – وآليات مكافحته ، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية ، مرجع سابق ، ص ١٠١٤ .

(٢) نظام الحكومة الإسلامية للكتاني"محمد عبد الحي الكتاني الإدريسي الحسني" أمثل التراتيب الإدارية "، دار الأرقم بن أبي الأرقم ، ص١٧ .

(٣) سورة هود : الآية ٨٤ ، ٨٥ .

(٤) د/ أسامة عبد السميع " الفساد الاقتصادي وأثره علي المجتمع " دراسة فقهية مقارنة، دار الجامعة الجديدة ،الإسكندرية ، ١٤٢٩هـ-٢٠٠٩م ، ص٣١ وما بعدها .

وكان عمر – رضي الله – عنه يُقعِد للتجارة القواعد التي تصلح للأسواق ، وتنظم التداول ، وتضمن الثبات والاستقرار ، فلا غبن، ولا غش، ولا احتكار ، ولا أسواق سوداء ، ولا جهل بما يجوز ومالا يجوز في عالم التجارة ، كما أصدر قراراً موجزاً شاملاً يقضي علي كل المفاسد ويضبط كل شيء قال فيه :" من لم يتفقه فلا يتجر في سوقنا " (١) .

الفساد الاقتصادي بالرشوة :

حرمت الشريعة الإسلامية الرشوة بالدفع أو القبول :

نظراً لخطورة الرشوة علي الاقتصاد وعلي المجتمع بأثره نص القرآن الكريم والسنة النبوية علي تحريمها والتحذير منها ، حيث يقول المولى تبارك وتعالى :

﴿ وَلا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقاً مِنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾(٢).

قال الإمام القرطبي في تفسير هذة الآية " أي تصانعوا بأموالكم الحكام وترشوهم ليقضوا لكم علي أكثر منها (٣).

ولقد نهى النبي ﷺ عن هدايا العمال في أحاديث كثيرة ، نذكر منها "عن عدى بن عميرة قال : سمعت رسول الله ﷺ يقول " مَنْ إِسْتَعْمَلْنَاهُ عَلَى عَمَلٍ فَكَتَمَنَا مَخِيطاً كَانَ غُلُولاً يَأْتِي بِهِ يَوْمَ الْقِيَامَة : (٤) . وسنتحدث عن الرشوة باعتبارها صورة من صور الفساد في موضع لاحق من هذا البحث .

الفساد الاقتصادي بالغش في المعاملات :

نهت الشريعة الإسلامية عن كل التعاملات المبنية علي الغش ، حماية للمستهلك لأنها تقوم علي الخديعة ، وجاء النهي صراحةً في القرآن الكريم والسنة المطهرة .

---

(١) د/ علي محمد الصلابي "سيرة أمير المؤمنين عمر بن الخطاب" مرجع سابق، ص١٥٨.

(٢) سورة البقرة : الآية ١٨٨ .

(٣) أبو عبد الله محمد بن أحمد الأنصاري القلرطبي " الجامع لأحكام القران " مرجع سابق ، الجزء الثاني، ص ٣٤٠ .

(٤) الحديث رواه الإمام أحمد بن حنبل ، باب تحريم هدايا العمال، مؤسسة قرطبة ، القاهرة ، بدون سنة ، الجزء ٤ ، الحديث رقم ١٧٧٥٩ ، ص ١٩٢ .

قال تعالي : ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلاَّ أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِنْكُمْ وَلا تَقْتُلُوا أَنفُسَكُمْ إِنَّ اللهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيماً ﴾ (١).

ينهي الله – سبحانه وتعالي – في هذه الآيه عباده المؤمنين أن يأكلوا أموال بعضهم بعضاً بالباطل ، أي بأي أنواع المكاسب غيرالشرعيه كأنواع الربا والقمار ، وما جري مجري ذلك من صنوف الحيل ، وعن ابن عباس – رضي الله عنه – قال : لما نزل قول الله : ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ ﴾ قال المسلمون إن الله قد نهانا أن نأكل أموالنا بيننا بالباطل والطعام هو أفضل أموالنا (٢).

وفي الحديث الشريف عن أبي هريرة – رضي الله – عنه قال :

" مَرَ رَسُولَ الله ﷺ عَلَي صُبْرَة طَعَام ، فَأَدْخَلَ يَدَهُ ، فَنَالَتْ أَصَابِعَهُ بَلَلاً ، فَقَالَ مَا هَذَا يَاصَاحِبَ الطَعَامْ ؟ قَالَ أَصَابَتْهُ السَمَاءُ يَارَسُولَ الله ، فَقَالَ: ﷺ أَفَلاَ جَعَلْتَهُ فَوْقَ الطَعَامِ حَتَي يَرَاهُ النَاسْ ، مَنْ غَشْنَا فَلَيْس مِنَا " (٣).

فهنا نهي النبي ﷺ عن الغش في التعامل مع الناس لما فيه من خداع وحذر منه ، ومن يقوم بهذا العمل فليس من المسلمين ، والنهي عن الغش هنا لم يرد علي صنف بعينه ، وإنما يشمل كل أنواع المنتجات والمبيعات من الطعام والشراب وغيره كالغش في الصناعة والتجارة والزراعة إلي غير ذلك (٤).

❁ ❁ ❁

(١) سورة النساء : الآيه ٢٩ .
(٢) تفسير القرآن العظيم " عماد الدين أبو الفداء إسماعيل بن كثير " مختصر تفسير بن كثير، اختصار وتحقيق ، محمد علي الصابوني ، المجلك الأول ، دار الصابوني ، القاهرة ، بدون سنة ، ص ٣٧٨ .
(٣) مسند الإمام أحمد " مرجع سابق ، الجزء الثاني ، الحديث رقم ، ٥١١٣ ، ص ٥٠ .
(٤) د/ اسامة السيد عبد السميع " الفساد الاقتصادي وأثره علي المجتمع " ، دراسة فقهية مقارنة ، الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ١٤٣٩هـ – ٢٠٠٩ م ، ص ٣٨ .

المبحث الثالث

الفساد السياسي وموقف الفقه الإسلامي منه

تمهيد وتقسيم :

هناك إجماع بأن نظام الحكم الذي تغيب عنه المشاركة والشفافية والمحاسبة ، هو أكثر المجالات خصوبة لانتشار الفساد فيه ، ففساد الحكم هو الذي يقود إلي فساد الأفراد ، وفي كثير من الأحيان تكون حكومات الدول علي درجة عالية من الفساد إلي الحد الذي يحرم المواطن من حقه في الاعتراض علي أي استغلال الحكومة للسلطة ، فتكون الحكومة قائمة علي احتكار السلطة وتمارس عنف الدولة (١).

وإذا اشتدت الضغوط السياسية في مجتمع من المجتمعات ، فإن ذلك يقود بالضرورة إلي انتشار قيادات غير رسمية ، وتعتمد تلك القيادات علي الاهتمام بمصالحها الخاصة دون النظر إلي أي اعتبارات أخري (٢).

(وتعتبر دراسة الفساد السياسي أحد المجالات الجديدة التي ازدادت فيه عدد الدراسات والإتجاهات علمياً ونظرياً ، والذي أدي بدوره إلي التركيز علي التفاعلات والعمليات التي تشهدها النظم السياسية وخاصة في مجال المقارنة ، وذلك حتي يتسني لنا فهم وتحليل هذه النظم السياسية ، وقد ساهم في ازدياد الاهتمام بهذا الموضوع عدة عوامل ، أبرزها تجارب العديد من النظم السياسية المعاصرة وبالذات في الدول المتخلفة ، والنتائج التي قدمتها بعض الدراسات التجريبية عن صعوبة فهم نشاط وحركة هذه النظم دون الأخذ في الاعتبار ذلك النشاط غير العلني الذي يسمي بممارسات الفساد) (٣).

---

(١) الفساد في الحكومة ، مرجع سابق ، ص ١٥ .

(٢) د/ صلاح الدين فوزي " الإدارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث " دار النهضة العربية، ١٩٩٤ ، ص ٢٩٥ .

(٣) د/ علي الدين هلال " مفهوم الفساد السياسي " ، دراسة استطلاعية ، المجلة الجنائية القومية ، العدد ٢ ، المجلد ٢٨ ، يوليو ١٩٨٥ ، ص ٣ .

وعلي ذلك سيقسم الباحث هذا المبحث إلي مطلبين :

المطلب الأول : مفهوم الفساد السياسي وأشكاله في النظم الوضعية .

المطلب الثاني : موقف الفقه الإسلامي من الفساد السياسي .

المطلب الأول

الفساد السياسي في النظم الوضعية

يتحقق الفساد السياسي عندما يتحالف الفساد السياسي مع الفساد الإداري، وهو أمر يحدث عندما يتسرب الفساد إلي قوانين الإنتخابات نظرياً أو فعلياً ، وعندما تتعرقل التشريعات التي تهدف للحيلولة دون تضارب المصالح المالية لدي الوزارات والنواب وقيادات الإدارة العليا ، وعندما تتداخل وتتشابك هذه الدوائر الثلاثة تصبح الدول وأموالها ومواطنيها محلاً للنهب والسرقة المقننة .

وعلي ذلك سيقسم الباحث هذا المطلب إلي فرعين :

الفرع الأول : مفهوم الفساد السياسي .

الفرع الثاني : أشكال الفساد السياسي.

الفرع الأول

مفهوم الفساد السياسي

تجدر الإشارة بأن مفهوم الفساد السياسي له جذوره في الإستخدام السياسي " ففي موسوعة علم السياسية التي صدرت في الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٨٢م ورد مصطلح " الفساد في السياسة " وينبع هذا المصطلح من فكر أرسطو الذي رأى أن الطغيان هو الصورة الفاسدة للنظام الملكي ، وفي بداية القرن العشرين استخدم التعبير بمعني معاداة الإصلاح ، وبصفة عامة فان أغلب التعريفات التي نجدها في الدراسات السياسية المعاصرة تجمع بين سمتين [١] :

---

(١) د/ علي الدين هلال "مفهوم الفساد السياسي" ، دراسة استطلاعية ، مرجع سابق ، ص٥ وما بعدها

الأولي : أنها تركز علي الفساد كسلوك .

الثانية : أنها تعتبر الخروج عن القانون معياراً للسلوك الفاسد .

ويتعلق الفساد السياسي بمجمل الإنحرافات والمخالفات السياسية – التي تصدر من قبل السياسيين – للقواعد والأحكام التي تنظم العمل السياسي في الدولة .

ويعرف الفساد السياسي بأنه : " المصالح بين النخب السياسية " (١).

وهو بهذا المعني يبرز أهمية علاقات العرض والطلب بين النخب السياسية ، والإدارية والقوي المالية .

ويعرفه " ي . ميني " بأنه : شكل للتبادل الاجتماعي السري يعمد من خلاله من يمسكون بزمام السلطة السياسية والإدارية إلي تقدير سلطات اتخاذ القرار أو النفوذ التي يمارسونها بمقتضى تفويض أو وظيفة تقديرا ماليا" (٢).

وبالنظر إلي التعريفات السابقة يمكن أن نعرف الفساد السياسي بمعناه الواسع علي أنه :

" إساءة استخدام السلطة العامة الحكومية لأهداف غير مشروعة وعادة ما تكون سرية لتحقيق مكاسب شخصية " .

الفرع الثاني

أشكال الفساد السياسي

هناك أنواعٌ عديدة للفساد السياسي يقوم بها بعض القيادات والمسئولين ، وقد يقوم بها بعض رؤساء الدول أو البرلمانيين ، أو الوزراء ، أو العسكريون ، أو رجال الهيئات القضائية ، ورجال الأمن والمؤسسات العسكرية ، وأخيراً الفساد الحزبي ، وسوف نتناول ذلك علي النحو التالي :

---

(1) Padioleau (J. G) , " De La corruption dans les Oligarchies pluralists " , Revue de Sociolgie , 16 , 1975 , p . 33.

أشار إليه بيير لاكوم " الفساد في الحكومة "، مرجع سابق ، ص ٣٣ .

(٢) بيير لاكوم " الفساد في الحكومة " المرجع السابق ، ص ٣٣ .

أولا: فساد الحاكم (فساد القمة) :

يقصد بفساد القمة " بأنه الفساد الخاص برئيس الدولة " وهو من أكثر أنواع الفساد السياسي إنتشاراً خاصة في الدول النامية ، حيث كان الإعتقاد السائد لدي الجيل الأول لرؤساء دول العالم الثالث أن لهم حق غير مردود في الحكم ، لكونهم قادوا دولهم إلي طريق الإستقلال والحرية [1].

ولقد قام رؤساء هذه الدول المعنية بتغيير بعض القوانين السائدة وإصدار قوانين جديدة تتفق ومصالحهم الشخصية نظراً لشعورهم بعدم الأمن ووجود منافسين لهم ، وبالمثل فإن القوي سواء كانت مدنية أو عسكرية في سعيها للوصول إلي السلطة لا تلقي بالاً بالإجراءات والقواعد الدستورية [2].

وتجدر الإشارة بأن الفساد السياسي (فساد الحاكم) له أثر خطير ، فقد تفتقر بعض القرارات السياسية إلي العقلانية الأمر الذي يؤثر علي مصير الوطن ، حيث تتخذ أشد القرارت السياسية من جانب فرد واحد (رئيس الدولة) دون تشاور ودون اللجوء إلي المراكز المتخصصة التي قد تقدم معلومات هامة ومفصلة ، وعن النتائج المترتبة عن هذه القرارات ، وعندما يتخذ رئيس الدولة قراره هذا ، يُزين له أنصاره حكمته البالغة وبُعد نظره ، حتى مع إدراكهم في قرارة أنفسهم بفساد وفداحة هذا القرار ، فهل استشار الرئيس الراحل (صدام حسين) أحداً قبل قيامة بغزو الكويت في أغسطس ١٩٩٠، وهو القرار الذي لم يؤد إلي حرب الخليج الثانية فحسب والتي كلفت العراق فقدانه لسيادته علي الشمال والجنوب بعد الهزيمة العسكرية لقواته في الكويت ، ولكن كانت هذه أولي الخطوات التي مهدت إلي احتلاله من جانب القوات الأمريكية في عام ٢٠٠٣) [3].

" وتجدر الإشارة أيضاً بأن الدول التي تتسم بمعدلات فساد مرتفعة تعاني من عدم الإستقرار السياسي ، فقد خاضت الجزائر حروباً أهلية لم تخرج

---

(١) د/ حنان سالم " ثقافة الفساد في مصر " مرجع سابق ، ص ٣٤ .

(٢) د/ حمدي عبد الرحمن " الفساد السياسي في أفريقيا " دار القارئ العربي ، ١٩٩٣ ، ص٢٧ .

(٣) د/ مصطفي كامل السيد " العوامل والآثار السياسية للفساد " ، مرجع سابق ، ص ٢٨٧- ٢٨٨ .

منها تماماً إلا بعد أن كلفتها أرواح الأبرياء من الضحايا ، كما أن الحكومة السودانية لا تكاد تخرج من حرب أهلية في الجنوب حتي تخوض حرباً أخري في غرب السودان في إقليم دار فور ، كل هذه الأمور تؤدي إلي عدم الاستقرار السياسي الأمر الذي يصاحبه الفساد "(١).

ولقد تأسس في كثير من الدول خاصة الدول الأفريقية نمط الحكم المطلق، وهو نمط قديم قدم المجتمع البشري والذي يتمحور حول حاكم فرد ومجموعة من المنتفعين وأصحاب المصالح(٢).

ثانيا: فساد الوزارات:

يعتبر فساد الوزارات لوناً من ألوان الفساد السياسي ، ويتم ذلك من خلال إستغلال الوزراء لمناصبهم ومكانتهم لتحقيق مصالح شخصية علي حساب الصالح العام ، وبصرف النظر عن نوعية الوسيلة التي يمكن الاعتماد عليها للوصول إلي أهدافهم ، ونظراً لإنتشار نمط الحكم الشخصي في معظم الدول النامية فيمكن القول بأن المعيار الأساسي لتولي شخصاً ما منصب الوزارة يقوم علي ثقة الحاكم ، الأمر الذى يجعل غالبية الوزراء يسعون دائماً إلي التقرب من الحاكم بكل الوسائل ، كما يؤدي شعور هؤلاء الوزراء بعدم الأمن والقلق المستمر علي مكانتهم إلي العمل علي الإستفادة المباشرة من مناصبهم وتحقيق مصالحهم قدر المستطاع وهذا يعد من أشكال الفساد السياسي الأمر الذي يكون عواقبه وخيمة (٣).

ثالثا: فساد النظم الإنتخابية للبرلمانيين:

من المعروف أن الوظيفة الأساسية للبرلمان هي القيام بتشريع القوانين والرقابة علي السلطة التنفيذية من خلال النواب الذين تم إختيارهم عن طريق الشعب ، ومن ثم فهم يساهمون في إصدار القوانين التي تحمي حقوق الشعب وتوفر لهم أفضل معيشة ، ولكن الذي يتم في معظم الدول النامية يكون عكس ذلك تماماً ، حيث يقوم أعضاء السلطة التشريعية بالعمل علي تحقيق

---

(١) د/ مصطفي كامل السيد " العوامل والآثار السياسية للفساد "، المرجع السابق، ص٢٨٧ .
(٢) د/ حمدي عبد الرحمن " الفساد السياسي في افريقيا " ، مرجع سابق ، ص ٢٨ .
(٣) د/ حنان سالم " ثقافة الفساد في مصر " مرجع سابق ، ص ٤٦ .

مصالحهم الشخصية دون النظر إلي مصالح الشعب ، ويمكن الإستدلال علي فساد البرلمان أو السلطة التشريعية من خلال مجموعة من المؤشرات علي النحو التالي[١]:

- تزوير الإنتخابات .
- شراء أصوات الناخبين .

وعلي الرغم من إجراء بعض الدول العربية لإنتخابات نزيهة شهد لها المراقبون ، إلا أن الملاحظ عليها أنها تسعي إلي الإستئثار بالحكم من جانب النخبة الحاكمة في تلك البلدان ، وتتخذ في تحقيق ذلك بعض الأساليب مثل :

١- حظر الإنتخابات تماماً أو السماح بها فقط علي مستوي المحليات : فلم يسبق إجراء إنتخابات في كل من المملكة العربية السعودية ، ودولة الإمارات ، وقد دعت الأسرة الحاكمة في المملكة العربية السعودية إلي إجراء انتخابات للبلديات في خريف عام ٢٠٠٤ م، والإنتخابات الوحيدة في قطر إنتخابات بلدية .

٢- الحيلولة دون نجاح مرشحي المعارضة في الإنتخابات بمنع أنصارها من ممارسة حقهم المشروع في التصويت أو بالتزوير الصريح للإنتخابات وهذا هو المألوف في مصر .

٣- ممارسة الضغوط البوليسية والإدارية علي أنصار المعارضة للحيلولة دون نجاحهم في الإنتخابات حتي تصل إلي حد إعتقال مرشحي المعارضة ، ووكلائهم الإنتخابيين ، والتضييق علي فرص قيام المعارضة بحملات انتخابية وهذا هو الحال في موريتانيا ومصر.

٤- استخدام الثروة من أجل شراء أصوات الناخبين وخاصة من قبل محدودي الدخل والفقراء ، حيث يدلي الناخب بصوته لصالح مرشح معين مقابل الحصول علي خدمة ما ، وتنتشر هذه الظاهرة في العديد من الدول .

---

(١) د/ حنان [illegible] " ثقافة الفساد في مصر " مرجع سابق ، ص ٤٢ .

٥- الحد من وجود المعارضة في المجلس النيابي ، إما من خلال تخطيط الدوائر الإنتخابية لتفتيت تأييد الناخبين لأحزاب المعارضة أو بالأخذ بنظام انتخابي يقلل من فرص المعارضة من الفوز [١].

رابعاً: الفساد السياسي والنظام الحزبي :

ليس بالضرورة أن يكون النظام الحزبي مانعاً من الفساد السياسي ، فقد يقل الفساد في دول لا يقوم نظامها علي التعددية الحزبية ، وقد يكثر في نظم تعتمد نظام التعددية الحزبية نتيجة التنافس في الإنتخابات التي قد تدفع بعض الأحزاب أو معظمها إلي قبول قدر من نفوذ أصحاب المال نظير دعمهم لها، فقد تم اكتشاف العديد من الفضائح في تمويل الأحزاب في دول رأسمالية متقدمة مثل ألمانيا وفرنسا واليابان والولايات المتحدة الأمريكية[٢].

وتجدر الإشارة بأن نمط انتشار الفساد الحزبي عادة ما يوصف بأنه نموذج القائد والأتباع ، وهذا ما كان شائعاً خاصة في ظل الأحزاب الجماهيرية التي كانت تسعي دائما إلي مكافأة الموالين والأصدقاء وإزاحة الأعداء والخصوم ، وعلي سبيل المثال فإن حزب المؤتمر الشعبي بزعامة (نكر وما) في غانا كان يقوم بتوزيع الغنائم علي أعضائه ومؤيديه ، وتكشف قائمة النظم الأكثر فساداً في الوطن العربي أن ثلاثة منها لا يوجد فيها تعدد حزبي حقيقي ، بل هي قانونا حزب أو تنظيم واحد مثل ليبيا ، وعراق ما قبل الغزو والسودان حالياً [٣] .

المطلب الثاني

موقف الفقه الإسلامي من الفساد السياسي

من خلال ما سبق يتضح أن الفساد السياسي في النظام الوضعي يعني "إساءة استخدام المنصب لأهداف غير مشروعة ، وعادة ما تكون سرية لتحقيق مكاسب شخصية ، فإن هذا المعني يقترب كثيراً من مفهوم الفساد السياسي من وجهة النظر الإسلامية .

---

(١) د/ مصطفي كامل السيد "العوامل والآثار السياسية للفساد" مرجع سابق، ص٢٨٠-٢٨١.
(٢) د/ مصطفي كامل السيد " العوامل والآثار السياسية للفساد " مرجع سابق ، ص ٢٧٩ .
(٣) د/ حمدي عبد الرحمن " الفساد السياسي في أفريقيا " مرجع سابق ، ص ٣ .
أيضا د/ حنان سالم "ثقافة الفساد في مصر" مرجع سابق ، ص ٥٨ وما بعدها .

ولقد حددت قواعد الدين الإسلامي مبادئ نظـام الحكـم فـي الدولـة الإسلامية علي أرقي المبادئ التي توصل إليها الفكر البشري الحديث ، كمـا أعطي رسول الله ﷺ - والخلفاء الراشدون - رضي الله عنهم - من بعـده المثل الأعلى لكيفية إعمال هذه المبادئ وتطبيقها ، فالمسلمون لا حجة لهم في هجر ما يؤمنون به ، فالإيمان لا يتجزأ وإلا أصبحنا كبني إسـرائيل حـين خاطبهم الله عز وجل في قوله تعالي :

﴿ أَفَتُؤْمِنُونَ بِبَعْضِ الْكِتَابِ وَتَكْفُرُونَ بِبَعْضٍ فَمَا جَزَاءُ مَنْ يَفْعَلُ ذَلِكَ مِنْكُمْ إِلاَّ خِزْيٌ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَيَوْمَ الْقِيَامَةِ يُرَدُّونَ إِلَى أَشَدِّ الْعَذَابِ وَمَا اللهُ بِغَافِلٍ عَمَّا تَعْمَلُونَ ﴾ (١).

ومما لا شك فيه أن قواعد الدين الإسلامي واضحة ، فهناك دستور الأمة وهو القرآن الكريم ، لا يحق لأحد أن يفتات عليه فيما قرره مـن حـدود أو حقوق ، وفيما أوجبه من إلتزامات ، وقد جعل الله سبحانه وتعالي مـسئولية تطبيق أحكام الشريعة في عنق الأمة الإسلامية (٢).

فمسئولية التبليغ هي مسئولية الرسول ﷺ ، ومسئولية القيام علـي أمـر الدين من بعده هي مسئولية الأمة الإسلامية ، وعلي هذا فان مصدر الـسلطة في الدولة الإسلامية هي للأمة مجتمعة بإعتبارها هي المـسئولة عـن هـذا التطبيق ، وبهذا تستطيع الأمة الإسلامية أن تنشئ الأجهـزة التـي تتـولي التطبيق من بينها ، علي أن يتبقي لها في النهاية حق الرقابة علي الأجهـزة ومتابعتها ومساءلتها إذا لزم الأمر .

ولقد حدد الإسلام مبدأ الشورى للأمة الإسلامية كطريق لإنـشاء هـذه الأجهزة وذلك كما في قول الله تعالي ﴿ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ ﴾ (٣).

كما حدد الإسلام مبدأ الشورى كطريق لممارسة أجهزة الحكم لسلطاتها وذلك في قول الله تعالي ﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي الأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللهِ إِنَّ اللهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ﴾ (٤).

---

(١) سورة البقرة الآية ٨٥ .

(٢) د/ أبو المعاطي أبو الفتوح " حتمية الحل الإسلامي " تأملات في النظام الـسياسي ، دار الأندلس الإسلامية ، الطبعة الثانية ، ١٩٨٧ ، ص ٤ .

(٣) سورة الشورى الآية ٣٨ .

(٤) سورة آل عمران الآية ١٥٩ .

الأمر الذي يمنع الإستبداد من الحكام المسلمين ، وأن تسود مبادئ الحرية والعدالة (١).

وكما نعلم أن الإسلام والإستبداد ضدان لا يلتقيان ، فتعاليم الإسلام تنتهي بالناس إلي عبادة الله وحده ، أما مراسيم الإستبداد فترتد بهم إلي وثنية دينية عمياء (٢).

وينقل القرآن الكريم صوراً مظلمة عن الحكم الذي يقوم علي التسلط والتأله والإستبداد، وهذا ما حكاه عن فرعون الذي قال للناس كما جاء في القرآن الكريم ﴿ فَقَالَ أَنَا رَبُّكُمُ الأَعْلَى﴾ (٣) ، ويذكر القرآن الكريم أيضاً علي لسانه " مَا عَلِمْتُ لَكُمْ مِنْ إِلَهٍ غَيْرِي " (٤) ، والذي كان لا يستشير في أموره الهامة إلا بطانة السوء التي كانت تساعده في أعماله ، كما رأينا في قصة فرعون مع موسي – عليه السلام – حين حاور ، فرعون فأفحمه فهدده بالسجن ، فقال : موسي – عليه السلام– قال تعالي : ﴿ أَوَلَوْ جِئْتُكَ بِشَيْءٍ مُبِينٍ (٣٠) قَالَ فَأْتِ بِهِ إِنْ كُنْتَ مِنَ الصَّادِقِينَ (٣١) فَأَلْقَى عَصَاهُ فَإِذَا هِيَ ثُعْبَانٌ مُبِينٌ (٣٢) وَنَزَعَ يَدَهُ فَإِذَا هِيَ بَيْضَاءُ لِلنَّاظِرِينَ (٣٣) قَالَ لِلْمَلَإِ حَوْلَهُ إِنَّ هَذَا لَسَاحِرٌ عَلِيمٌ (٣٤) يُرِيدُ أَنْ يُخْرِجَكُمْ مِنْ أَرْضِكُمْ بِسِحْرِهِ فَمَاذَا تَأْمُرُونَ ﴾ (٥).

فهذه ليست استشارة حقيقية لأنها تخص" الملأ حوله " إنما هي استشارة موجهة ، فهؤلاء لا يأخذ برأيهم في شأن موسي – عليه السلام – وماذا تكون رسالته ، وما حقيقة أمره ، بل حكم عليه قبل أن يسألهم الرأي ﴿ قَالَ لِلْمَلَإِ حَوْلَهُ إِنَّ هَذَا لَسَاحِرٌ عَلِيمٌ (٣٤) يُرِيدُ أَنْ يُخْرِجَكُمْ مِنْ أَرْضِكُمْ بِسِحْرِهِ فَمَاذَا تَأْمُرُونَ ﴾ (٦).

---

(١) د/ أبوالمعاطي أبو الفتوح " حتمية الحل الإسلامي " تأملات في النظام السياسي ، مرجع سابق ، ص ٥ .

(٢) الشيخ محمد الغزالي "الإسلام والاستبداد السياسي" دار الكتب الحديثة ، القاهرة ، ١٩٦١، ص٧ .

(٣) سورة النازعات الآية ٢٤ .

(٤) سورة القصص الآية ٣٨

(٥) سورة الشعراء الآية ٣٠ - ٣٥ .

(٦) سورة الشعراء الآية ٣٤ - ٣٥

هذا وقد بين القرآن حقيقة حكم فرعون وموقفه من رعيته حين قال: ﴿ إِنَّ فِرْعَوْنَ عَلَا فِي الْأَرْضِ وَجَعَلَ أَهْلَهَا شِيَعاً يَسْتَضْعِفُ طَائِفَةً مِنْهُمْ يُذَبِّحُ أَبْنَاءَهُمْ وَيَسْتَحْيِي نِسَاءَهُمْ إِنَّهُ كَانَ مِنَ الْمُفْسِدِينَ ﴾ (١) .

فهذا العلو في الأرض هو ما يعبر عنه في لغة السياسية المعاصرة بكلمة الطغيان ، أو الاستبداد ، أو الفساد السياسي (٢) .

ولم يكن علو فرعون وطغيانه علي بني إسرائيل وحدهم ، بل علي المصريين أيضا إذا خطر بال أحدهم أو لفئة منهم أن يخرجوا عن خطه ويتمردوا علي ربوبيته .

ولقد ذم القرآن الكريم فرعون ، كما ذم القوي الموالية له والمتحالفة معه، مثل " قارون" الذي يمثل الرأسمالية الجشعة التي لا تري لأحد عليها حقاً فيما تملك من مال ، كما جسد القرآن الكريم بقوله تعالي ﴿ قَالَ إِنَّمَا أُوتِيتُهُ عَلَى عِلْمٍ عِندِي ﴾ (٣) .

ومثل " هامان" الذي يمثل السياسيين النفعيين الذين يضعون قدراتهم الذهنية والتنفيذية في خدمة الطاغية الأكبر ، فهو عقله المفكر وساعده المنفذ(٤) .

والقرآن الكريم يحارب الطغيان والإستبداد بل إن شئت فقل الفساد السياسي من عدة نواحي(٥) .

من ناحية الحملة علي الطغاة والمتجبرين في الأرض ، قال تعالي :

﴿ كَذَلِكَ يَطْبَعُ اللَّهُ عَلَى كُلِّ قَلْبِ مُتَكَبِّرٍ جَبَّارٍ ﴾ (٦) .

---

(١) سورة القصص الآية ٤ .

(٢) د/ يوسف القرضاوي " ملامح المجتمع المسلم الذي ننشده " مكتبة وهبة ، القاهرة ، ١٤١٤هـ – ١٩٩٣م ، ص ١٣٠ .

(٣) سورة القصص الآية ٧٨ .

(٤) د/ يوسف القرضاوي " ملامح المجتمع المسلم الذي ننشده " المرجع السابق ،ص ١٣١ .

(٥) د/ يوسف القرضاوي " ملامح المجتمع المسلم الذي ننشده " المرجع السابق ، ص١٣١ وما بعدها .

(٦) سورة غافر الآية ٣٥ .

وقال تعالي : ﴿ وَاسْتَفْتَحُوا وَخَابَ كُلُّ جَبَّارٍ عَنِيدٍ ﴾ (١) .

١- من ناحية الحملة علي الأعوان المباشرين من كبار مثل هامان وقارون ، أو صغار جنود فرعون قال تعالي : ﴿ إِنَّ فِرْعَوْنَ وَهَامَانَ وَجُنُودَهُمَا كَانُوا خَاطِئِينَ ﴾ (٢) .

٢- من ناحية ثالثة الحملة علي الشعوب التي تسلم قيادتها للطغاة دون أن تسألهم يوما " لمَ " و " كيف " قال تعالي ﴿ فَاسْتَخَفَّ قَوْمَهُ فَأَطَاعُوهُ إِنَّهُمْ كَانُوا قَوْماً فَاسِقِينَ ﴾ (٣) .

وأخيراً فإن الشريعة الإسلامية دائما وأبداً تحارب الفساد بكل صوره وأشكاله خاصة الفساد السياسي ، وتقف منه موقف العداء ، وعلي الرغم من ذلك فقد انتشر الفساد السياسي داخل البلاد الإسلامية بسبب بعدها عن منهج الإسلام نهجاً وعملاً وسلوكاً ، وظهر ذلك بوضوح بعد انتهاء الخلافة الراشدة واتباع الحكام للهوي وسيرهم وراء شهواتهم وابتعادهم عن الجماهير حتي أصبح الفساد السياسي سرطاناً يؤدي بحضاراتنا ورسالتنا (٤) .

❀ ❀ ❀

---

(١) سورة إبراهيم الآية ١٥ .
(٢) سورة القصص الآية ٨.
(٣) سورة الزخرف الآية ٥٤.
(٤) الشيخ محمد الغزالي " الفساد السياسي في المجتمعات العربية والإسلامية" ، مصر ، ٢٠٠٥ ، ص ٧ .

الفصل الثاني

أسباب الفساد الإداري في النظم الوضعية وبيان موقف الفقه الإسلامي منها

الفصل الثاني

أسباب الفساد الإداري في النظم الوضعية
وبيان موقف الفقه الإسلامي منها

تمهيد وتقسيم :

انتشر الفساد في العالم وخاصة في الدول النامية وعلي الأخص في الدول الأفريقية ، ومن غير الممكن معرفة انتشار الفساد بشكل دقيق في منطقة ما ومقارنتها بأخرى وإنما يتم ذلك بشكل تقريبي ، فمعظم أعمال الفساد تتم بسرية ، ونادراً ما يتم الكشف عنها خاصة التي تتم في الأوساط الرسمية العليا ، وتختلف الأسباب التي تؤدي إلي نمو الفساد وانتشاره في البلدان النامية ومنها الدول العربية عنها في الدول المتقدمة، فالعوامل التي تساعد علي نموه في الدول النامية تختلف إلي حد كبير عن العوامل المساعدة علي نموه في الدول المتقدمة .

وتتعدد الأسباب المؤدية للفساد ، فقد تكون أسباباً إدارية مثل إنعدام الأخلاقيات الوظيفية للعمل الحكومي، وغياب مفهوم المساءلة العامة ، وقد تكون أسباباً اقتصادية حيث يسود الفقر وتزداد الهوة بين الأغنياء والفقراء ونمو الرأسمالية الطفيلية ، وقد تكون أسباباً سياسية ، فالطغيان أو الإستبداد، وعدم تطبيق الديمقراطية الحقيقية وإضعاف السلطة التشريعية والأجهزة الرقابية كل ذلك يؤدي إلي وجود فساد سياسي [1].

وعلي ذلك سيتحدث الباحث في هذا الفصل عن الأسباب الإدارية والاقتصادية والسياسية للفساد وذلك علي النحو التالي:

المبحث الأول : الأسباب الإدارية للفساد الإداري وموقف الفقه الإسلامي منها.

المبحث الثاني: الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري وموقف الفقه الإسلامي منها.

المبحث الثالث : الأسباب السياسية للفساد الإداري وموقف الفقه الإسلامي منها.

---

(١) الفساد في الحكومة ، مرجع سابق ، ص٥٦ وما بعدها .

المبحث الأول
الأسباب الإدارية للفساد الإداري
وموقف الفقه الإسلامي منها

تمهيد وتقسيم :

إن ظاهرة فساد الإدارات العامة قديمة حديثة تنتشر في الدول الغنية والفقيرة القوية والضعيفة ، المتطورة والمتخلفة ، فالفساد موجود علي امتداد المكان والزمان ، ويمكن القول بأن هناك مجموعة من الأسباب أدت إلي حدوث ظاهرة الفساد الإداري .

ولتوضيح أسباب الفساد الإداري سيقسم الباحث هذا المبحث إلي مطلبين وذلك علي النحو التالي :

المطلب الأول : الأسباب الإدارية للفساد الإداري في النظم الوضعية.

المطلب الثاني : موقف الفقه الإسلامي من الأسباب الإدارية للفساد الإداري.

المطلب الأول
الأسباب الإدارية للفساد الإداري في النظم الوضعية

الفرع الأول
البيروقراطية وتخلف الإدارة

بدايةً يجب أن نبين أن البيروقراطية تعني التنظيم الأمثل للأجهزة التنفيذية في الدولة الحديثة ، وأنها ليست عيباً في حد ذاتها ، غير أن البعد عن التنظيم والإنحراف الإداري أدي إلي ظهور الآثار السلبية للبيروقراطية ، أو ما يسمي بأمراض البيروقراطية[1].

---

(١) أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي " مباديء علم الإدارة العامة "، مطابع الدار الهندسية، القاهرة ، ١٤٢٩هـ ، ٢٠٠٨م، ص ١٩٠ – ١٩١ .

وتعاني معظم الدول خاصة النامي منها ، من غياب الأبنية والمؤسسات السياسية القوية والقادرة علي ممارسة الرقابة والضبط علي الأجهزة البيروقراطية ، الأمر الذي يؤدي إلي حدوث الفساد الإداري [1].

وللحديث عن البيروقراطية فإننا سنتناول:

أولا : مفهوم البيروقراطية .

ثانيا : كيف تؤدي البيروقراطية إلي انتشار الفساد .

أولاً

مفهوم البيروقراطية

أولاً : مفهوم البيروقراطية :

شاع الحديث عن إنخفاض كفاءة الإدارات بصفة عامة والإدارة المصرية بصفة خاصة ، وازدات عيوبها في الأونة الأخيرة ، علاوة إلي إضاعة الكثير من الجهد والمال والوقت، بسبب أمراض البيروقراطية وانتشارها في إدارات الدولة المختلفة ، وقد أدت حركة التأميم والتطبيقات الإشتراكية منذ يوليو ١٩٦١م إلي نشأة إدارات القطاع العام ، وإنتقال عيوب البيروقراطية إليها كعدوي من الإدارات الحكومية، فانتشرت اللوائح بجمودها إلي القطاع العام ، وزاد عدد العاملين فيه دون حاجة ، رغم تقلص الأهداف التي تعمل إلي تحقيقها[2] .

ورغم تعدد المشكلات الإدارية في الدول المتقدمة والنامية علي السواء ، فإن من أبرز المشكلات المعقدة في مختلف النظم الإدارية قديمها وحديثها تتمثل في البيروقراطية[3] .

ويعتبر مفهوم البيروقراطية من أقدم المفاهيم الإنسانية ومن أعقدها علي الإطلاق نظراً لما يتضمنه من معان متعددة وفق الهدف من استعماله ، وقبل

---

(١) د/ حنان سالم " ثقافة الفساد في مصر" مرجع سابق ، ص ١١٩.

(٢) د/ ماجد راغب الحلو "علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة العامة" منشأة دارالمعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص١٣.

(٣) د/ محمد سعيد حسين أمين "المنهج البيني المقارن في دراسة الإدارة العامة " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥، ص٤٦٣.

أن نخوض في تعريف البيروقراطية يجب أولاً أن نعرف أصل الكلمة ، حيث أنها تتكون من مقطعين هما: (بيرو bureau) بالفرنسية ويعني المكتب . والآخر (قراطية cracy) باليونانية وتعني حكم ، والكلمتان معا يشكلان مفهوما معينا ينصرف إلي الإدارة التسلطية أو سلطة المكتب[1].

ورغم تعدد معاني البيروقراطية إلا أن أبرز معنيين لها :

الأول:

(المعني الفني لكلمة البيروقراطية تعني أنها التنظيم الأمثل الذي يتم بمقتضاه العمل الإداري ، الذي يقوم علي أسس معينة لتحقيق أهداف محددة ، بما يتضمنه هذا التنظيم من قواعد وأساليب وإجراءات تتبع لأداء الأعمال وإنجازها وتوثيق هذه الأعمال في وثائق ومستندات مكتوبة) [2] .

وعلي ذلك فإن البيروقراطية ليست أمر جديداً أو ظاهرة مستحدثة إنما هي قديمة قدم وجود الحاجة إلي تنظيم جماعي، وهي بهذا المعني تنصرف إلي أي تنظيم ضخم، وهذا هو المعني الذي قصده ماكس فيبر (Max veber) عندما أقام نظريته في البيروقراطية وأراد بها أن يحدد التنظيم الأمثل للأجهزة التنفيذية في الدولة الحديثة[3] .

الثاني: يطلق علي التعقيدات المكتبية والإدارية والإنحرافات القيادية:

وهذا هو الاستعمال الشائع لمفهوم البيروقراطية: فتتمثل في أنها صورة سيئة للروتين الإداري والجمود ، والتعقيد الناشئ عن تضخم عدد الموظفين

---

(١) د/ عبد الكريم درويش – د/ ليلي تكلا "أصول الإدارة العامة"، مرجع سابق ، ص٢٠٧ .
– أيضا د/ محمد محمد عبد الوهاب " البيروقراطية في الإدارة المحلية " رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٦ .
أيضا د/ أكرم سالم "النظرية البيروقراطية بين الجذور الكلاسيكية ورؤى المعدلين www.ahewar.org/debat/show
(٢) استاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي "مباديء علم الإدارة العامة"، مرجع سابق، ص١٩٠.
(٣) د/ ماجد راغب الحلو "علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية " مرجع سابق، ص١٤ .
– أيضا د/ محمد عبد الوهاب"البيروقراطية في الإدارة المحلية" مرجع سابق ، ص٦ .
– أيضا د/ أكرم سالم "النظرية البيروقراطية بين الجذور الكلاسيكية ورؤى المعدلين" مرجع سابق.

وميلهم إلي المحاباة والمحسوبية، فضلا عن التبذير والمبالغة في التمسك الأعمى بالإجراءات[1] .

كما ينصرف هذا المعني أيضا إلي الإنحرافات التي تصيب القيادات الإدارية، والتي تنشأ عن اعتقاد بعض القادة بأنهم يمثلون فئة ممتازة تتمتع بامتيازات خاصة يتعين عليهم القيام بمباشرتها قبل القيام بمباشرة الصالح العام[2] .

"ومن هنا فإن البيروقراطية تعني أساساً التنظيم الإداري الأمثل للأجهزة التنفيذية في الدولة الحديثة ، وهذا هو المعني الفني للبيروقراطية ، غير أن الجمود والتعقيد في الإجراءات والتمادي في تطبيق اللوائح والتمسك الحرفي بها ووجود عدد كبير من اللوائح البالية العتيقة وكثرة عدد الإدارات بتقسيماتها المختلفة ، ورسم أساليب العمل والإجراءات التي يتحتم على العاملين اتباعها ، وعدم جواز الخروج عليها ووجود سلطات رقابية جامدة لا تتمتع بالمرونة في الأداء ، كل هذا يؤدي في النهاية إلي عدم تحقيق أهداف الإدارة وجمود النظام الإداري الأمر الذي يؤدي في النهاية إلي ظهور الآثار السلبية للبيرورقراطية " [3] .

ثانياً

كيف تؤدي البيروقراطية إلي انتشار الفساد الإداري

هناك مجموعة من الخصائص العامة تشترك فيها البيروقراطيات الحديثة خاصة في الدول النامية ، وتحمل هذه الخصائص في مجملها الوجه السيئ للبيروقراطية ، بمعني التعقيدات المكتبية والإجراءات الروتينية التي تعطي تسهيلات قوية لانتشار الفساد ، وسوف نبين بإيجاز هذه الخصائص:

---

(١) د/ أحمد رشيد "نظرية الإدارة العامة" السياسة العامة والإدارة دارالمعارف، القاهرة، الطبقة الخامسة، ١٩٨١، ص٥١.

أيضا د/ محمد سعيد حسين أمين "المنهج البيني المقارن في دراسة الإدارة العامة " ، مرجع سابق، ص٤٦٦ .

(٢) د/ بكر القباني " الإدارة العامة " دار النهضة العربية، القاهرة، الجزء الأول ، ١٩٦٨ ، ص٣٦٤ .

(٣) أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي " مباديء علم الإدارة العامة " ، مرجع سابق ص١٩٠ – ١٩١ .

أولاً : تضخم الجهاز الإداري:

قلنا قبل ذلك أن معظم الدول خاصة النامية تعاني من الإفتقار إلي المؤسسات السياسية القوية القادرة علي ممارسة الرقابة والضبط علي الأجهزة البيروقراطية ، الأمر الذي يترتب عليه إطلاق يد العناصر الإدارية خاصة العناصر العليا منها في تنفيذ ما تراه محققاً لمصالحها الخاصة مستخدمة في ذلك الأساليب المتنوعة للفساد الإداري[1] .

وتتمثل ظاهرة التضخم الإداري في زيادة عدد الوحدات المكونة للجهاز الإداري ، فقد يلاحظ تزايد عدد الوزارات وإستحداث وزارات جديدة خاصة في الدول النامية [2] .

وقد ترتب علي تضخم البيروقراطية في الدول النامية تعدد مستويات التنظيم الإداري بما يعنيه ذلك من كثرة الفواصل بين مستويات التنظيم تبعا لتعدد وحداته ، وبين هذه المستويات وقمة الهرم التنظيمي مما يؤدي بدوره إلي حدوث مشكلات عديدة يمكن إنجازها فيما يلي[3] :

١- صعوبة التوصل إلي إحكام عمليات الإشراف والتوجيه وأدوات الاتصال المختلفة ، الأمر الذي يؤدي إلي صعوبة توصيل البيانات والتقارير من أسفل القاعدة إلي قمة التنظيم ، وكذلك صعوبة وبطء توصيل القرارات والبيانات يؤدي إلي البطء في اتخاذ القرار .

٢- كثرة الأجهزة الرقابية مما يؤدي إلي حدوث التضارب في عمليات الرقابة بالإضافة إلي كثرة الالتجاء إلي تشكيل العديد من الأجهزة واللجان الفرعية .

٣- الأعداد المكدسة من العاملين في مختلف الأجهزة مما يؤثر في طبيعة الأداء الوظيفي ويعرقل تنفيذ البرامج ويعقد أداء الخدمة العامة .

---

(١) د/ حنان سالم " ثقافة الفساد في مصر" دراسة مقارنة للدول النامية ، مرجع سابق ، ص١١٩ .

(٢) د/ محمد سعيد حسين أمين "المنهج البيني المقارن في دراسة الإدارة العامة " ، مرجع سابق ، ص٥٠٧ .

(٣) د/ محمد سعيد حسين أمين ، "المنهج البيني المقارن في دراسة الإدارة العامة " ، مرجع سابق، ص٥٠٧، ٥٠٨ .

ثانيا: التمسك بحرفية القانون :

تلجأ البيروقراطيات النامية إلي التطبيق الحرفي للقانون واللوائح والقرارات والأوامر الصادرة من مختلف الأجهزة الإدارية ، مما يؤدي إلي إحداث مضايقات للمواطنين ويعرقل من أداء الخدمة العامة(١) ، وهذا ما يُعبر عنه بالروتين في الأعمال الحكومية ، ولا نعترض علي تطبيق القانون كمبدأ عام ، ولكن يجب أن يصاحب هذا التطبيق إدراكاً أوسع لما يهدف له القانون فعلا ، فتطبيق القانون بحرفيته يعطل المصالح العامة وذلك بسبب عدم تشابه الحالات المعروضة ، أضف إلي ذلك أن هذا التصرف يقتل في الموظف الحكومي الرغبة في التفكير أو التصرف أو الإجتهاد ، مما يؤدي إلي قتل شخصيته ويعرضه إلي الإنحراف في سلوكه علي شكل نفور من العمل أو بطء فيه (٢) ، وهناك أمثلة كثيرة للتمسك الأعمى بالقواعد والإجراءات وشدة تقديسها بطريقة ضارة تشكك من كفاءة وإدراك بل وضمير المسئولين عنها في الإدارة ونكتفي بضرب مثال واحد لهذا الأمر ، فكم من مرة أنفقت الإدارة كثير من الجنيهات لتطالب بقروش قليلة تستحقها من قبل الآخرين، فكثيراً ما تكلفت الإدارة مبالغ كبيرة في رفع الدعاوى والتقاضي أمام المحاكم لتطالب بمبلغ تافهة تدعي بها قبل شخص من الأشخاص وقد لا تحصل عليها في نهاية الأمر(٣).

ثالثاً: المحاباة وضعف الخلق الإداري :

تعتبر المحاباة مظهراً من مظاهر البيروقراطية ، وهذا الأمر يتواجد بنسب معينة في الدولة النامية ويختلف من حيث الأسباب التي أوجدته ، فقد تكون من مخلفات الإستعمار أو النظم الحديثة الفاسدة ، وتنصرف المحاباة إلي التعيين في الوظائف العامة أو القيادية دون أن يكون ثمة كفاءة أو مؤهلات مناسبة ، الأمر الذي يؤدي إلي انخفاض مستوي الأداء لدي الجهاز

---

(١) د/ محمد سعيد حسين أمين "المنهج البيني المقارن في دراسة الإدارة العامة " ، المرجع السابق ، ص٥٠٨ .

(٢) د/ محمد محمد عبد الوهاب "البيروقراطية في الإدارة المحلية" مرجع سابق، ص٣٨-٣٩.

(٣) د/ ماجد راغب الحلو "علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية" ، مرجع سابق، ص١٥.

الإداري ، كما تسهم بدورها إلي خلق أسباب الرشوة والإتاوات وغير ذلك من مضامين سيئة للبيروقراطيات النامية [١] .

رابعاً: عدم اللجوء إلي الأساليب العلمية :

يجري العمل في معظم الإدارات علي أساس محاولات التجربة والإجتهادات الشخصية وليس علي أساس الأساليب العلمية ، وحتي لو طبقت الأساليب العلمية في بعض الإدارات فإنها لا تساير التقدم العلمي الحديث في الدول المتقدمة [٢] .

خامساً :الإتجاه نحو النمطية :

وهذه خاصية واضحة في مختلف البيروقراطيات النامية حيث تجنح إلي النمطية في الأجهزة الإدارية المختلفة سواء في تشكيل سياسة الأنشطة الإدارية أو في أساليب العمل وإجراءاته وذلك بصرف النظر عن طبيعة التنظيم وظروفه المختلفة ، ومن التطبيقات الخاصة بهذه الظاهرة أن بعض الدول النامية تتجه إلي إقامة نظام محاسبي موحد ، ونظم موحدة للعاملين في المؤسسات العامة ذات الصبغة الاقتصادية بصرف النظر عن الإختلافات البيئية في طبيعة هذه المؤسسات [٣] .

عيوب البيروقراطية:

وهناك مجموعة من العيوب الشائعة في الجهاز الإداري للدولة والتي يطلق عليها " عيوب البيروقراطية " أدت إلي انتشار الفساد الإداري والتي تتمثل في:

١- سوء التخطيط .

٢- عيوب التنظيم .

---

(١) د/ إبراهيم درويش" الوسيط في الإدارة العامة " النظرية والممارسة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولي، ١٩٨٨، ص٢٩٣-٢٩٤ .

(٢) د/ محمد سعيد حسين أمين ، "المنهج البيني المقارن في دراسة الإدارة العامة " مرجع سابق، ص٥١١.

(٣) د/ محمد سعيد حسين أمين "المنهج البيني المقارن في دراسة الإدارة العامة " ، المرجع السابق ، ص٥١٠ .

٣- نقص التنسيق .

٤- قصور القيادة وضعفها .

٥- ضعف الرقابة

أولا: سوء التخطيط :

يعتبر التخطيط عنصراً أساسياً من عناصر الإدارة ، وله أولوية علي جميع عناصر العملية الأخري ، إذ لا يمكن تنفيذ الأعمال علي خير وجه دون تخطيط لها ، ويعتبر التخطيط أيضاً مرحلة التفكير التي تسبق تنفيذ أي عمل والتي تنتهي باتخاذ القرارات بما يجب عمله ، كما أنه يستهدف إعداد العدة لمواجهة الإحتمالات المنتظرة والتغلب علي الصعوبات المتوقعة ، ويقوم علي إختيار طريقة من بين عدد من الطرق البديلة والممكنة(١).

ويقصد بالتخطيط :

" التدبير الذي يرمي إلي مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق أهداف محدودة"(٢) .

كما عرف بأنه :

" التصميم المنطقي وليس الإرتجالي قبل الإقدام علي تنفيذ عمل معين، فهو بهذا المعني عمل ذهني يسبق التنفيذ اليدوي " (٣) .

وتؤثر البيروقراطية علي مختلف الإدارات ، وعلي كافة وظائفها ، فعلي مستوي التخطيط نجده معيب من حيث الكفاية والكفاءة ، فمن حيث الكفاية فهو لا يُحيط بكل الميادين ولا يشمل جميع المجالات ، ومن حيث الكفاءة فهو لم يكن علي قدر من الدقة التي تسمح بتحقيق الأهداف المراد تحقيقها (٤) .

---

(١) نقلاًعن استاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي " مباديء علم الإدارة العامة "، مرجع سابق ، ص ٢١٥.

(٢) د/ سليمان الطماوي" الوجيز في الإدارة العامة " مطبعة جامعة عين شمس ، الطبعة الثانية، ١٩٨١، ص١٠٩.

(٣) د/ فؤاد العطار "مبادئ علم الإدارة العامة" دار النهضة العربية القاهرة، ص١٧٢ .

(٤) د/ ماجد راغب الحلو " الإدارة العامة والشريعة الإسلامية " مرجع سابق ، ص١٧ وما بعدها .

ويري البعض أنه يمكن حصر أهم المشكلات المتعلقة بالتخطيط في النقاط التالية :

أولا : وتتصل بنقص الوعي التخطيطي وهذا يتطلب :

١- الإيمان بالتخطيط وضرورته كصورة مثلي لتنظيم نواحي الحياة ".

٢- تشكيل السلوك أو تعديله بما يتفق وهذا الإيمان في كافة نواحي حياتنا كأفراد أو جماعات.

٣- أن يشعر كل فرد أنه في ظل التخطيط يتوقف إنتاج ونشاط الآخرين علي ما ينتجه هو، وأن أي تقصير في نشاطه سيؤثر في إنتاج الآخرين نتيجة للترابط بين الأنشطة المختلفة في الخطة .

ثانيا: وتتصل بالبيانات ومدي شمولها ودقتها ومدي إمكان وصولها في الوقت المناسب ، وذلك بالنسبة لأهمية البيانات والإحصاءات الدقيقة والمنظمة في عملية التخطيط ، والمسئول عن تلك البيانات هي الأجهزة التنفيذية المختلفة وأجهزة القطاع العام .

ثالثا: وتتصل بأجهزة التخطيط نفسها فبعض الجهات مازال ينقصها مكاتب التخطيط والمتابعة كذلك فإن الموظفين الذين يعملون بمكاتب التخطيط ينقصهم التدريب الكافي.

رابعا : وتتناول تطوير الإدارة بالحكومة والقطاع العام بحيث تتلاءم مع مقتضيات التخطيط (١).

ومن أهم العقبات التي تواجه عملية التخطيط خاصة في الدول النامية هي العجز الفني والنقص المالي ، حيث تفتقر الإدارات إلي المهارات الفنية وأسس التقدم التكنولوجي ، ويعد النقص المالي أيضا عقبة رئيسية للتخطيط إذ لا يمكن للدول النامية أن تعتمد علي مواردها الذاتية الهزيلة لتنفيذ الخطط اللازمة فتلجأ إلي الاقتراض الأجنبي وقد تصدق معها الدول الأجنبية أو لا تصدق(٢).

---

(١) د/عبد الكريم درويش- د/ ليلي تكلا " أصول الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص٣١٨ وما بعدها .

(٢) د/ داود الباز " علم وفن الإدارة العامة " في الفكر الوضعي والنظام الإسلامي" دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٨٥ وما بعدها .

كما تظهر أهمية التخطيط في تحقيق برامج التنمية في كل مجالاتها ، وذلك لأن التنمية القائمة علي غير تخطيط يمكن أن تسفر عن المخاطر الآتية:

١- إمكان حدوث تعارض بين مختلف القطاعات وتحقيق التنمية دون تخطيط يمكن أن يؤدي إلي إخفاق هذه القطاعات في تحقيق هذه التنمية .

٢- عدم التخطيط يحول دون حصر الإمكانيات البشرية من خبرات وكفاءات ، والمادية من وسائل وأدوات وأموال ، مما يحول دون التنمية الحقيقية فضلاً عن إمكانية عدم الإستفادة بطريقة كاملة من هذه الإمكانيات .

٣- التنمية غير المخططة يمكن أن تؤدي إلي تبديد الإمكانات ورؤوس الأموال في مشروعات خاسرة وبالتالي الأمر الذي يؤدي إلي تبديد موارد الدولة .

٤- من شأن عدم الأخذ بالتخطيط لتحقيق برامج التنمية أن يؤدي إلي سوء توزيع الدخل القومي وعدم تحقيق العدالة الاجتماعية .

٥- التنمية غير المخططة من شأنها أن تؤدي إلي نمو الاقتصاد القومي بطريقة عشوائية غير واعية ، مما يؤدي إلي نموه بطريقة تتسم بعدم الإتزان .

٦- التنمية غير المخططة من شأنها أن تؤدي إلي إهمال المشروعات التي تستغرق وقتاً طويلاً ، أو تلك التي تحتاج إلي رؤوس أموال ضخمة ، أو تتضمن عناصر المخاطرة ، أو التي لا تدر عائداً مجزياً وسريعاً، رغم أهمية هذه المشروعات لمجابهة المستقبل(١) .

نخلص من ذلك أن نقص الوعي التخطيطي وعدم الإيمان به ، علاوة علي النقص الفني والمالي للمنظمات الإدارية وغير ذلك من الأمور السابق ذكرها ، يعتبر من أهم المشكلات والعقبات التي أدت إلي سوء التخطيط .

---

(١) أستاذنا الدكتور / فؤاد محمد النادي " مباديء علم الإدارة العامة " ، مرجع سابق ، ص ٢٢١ وما بعدها .

ثانيا : عيوب التنظيم:

يقصد بالتنظيم أنه:

" تحديد وتنسيق الجهود البشرية لتحقيق الأهداف المقررة وتنفيذ السياسات العامة المرسومة بكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة وفي أسرع وقت ممكن"(١) .

وقيل بأن التنظيم هو :

"العملية التي تقرر الهيكل الذي تفرغ فيه الجهود الجماعية لتحقيق غرض مرسوم وهدف مشترك" (٢) .

وينتج عن سوء التنظيم عدد من النتائج السيئة ، مثل الإخفاق في توفير التنسيق الفعال بين الأقسام والإدارات وهذه المساوئ يمكن أن تتضخم نتيجة الإتجاه إلي الأفراد في التنظيم(٣) .

ومن ثم نجد أن العيوب قد لحقت هذا التنظيم وإجراءاته ولحقت أيضا العاملين وهيكلهم الإداري(٤) :

فمن حيث تنظيم العمل: لازالت الإدارة تعاني من تعقد في الإجراءات وتركيز للسلطة وعدم دقة توزيع الإختصاصات، فقد نجد مثلا في بعض الإدارات المحلية هندسياً وزراعياً يتولى أعمال هي بعيدة كل البعد عن اختصاصاته .

ومن حيث ما أصاب العاملين في الإدارة : فقد انتشر بينهم كثير الآفات التي أدت إلي عدم قيامهم بالأعمال المنوطة بهم علي وجه الدقة ويعتبر من

---

(١) د/أنور رسلان " لإدارة العامة " دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٧٣ ، ص١٠٦ .

(2) Dwight waldo, ideas and issues in pub.Adm, book of readings, Mc, graw hill, N . Y 1953 .p. 82 .

أشار إليه د/ عزيزة الشريف "مبادئ علم الإدارة العامة " دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة ، ص١٧٤.

(٣) د/ عبد الكريم درويش- د/ ليلا تكلا " أصول الإدارة العامة " مرجع سابق، ص ٢١٧ .

(٤) د/ ماجد راغب الحلو "علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية" مرجع سابق، ص١٨ .

أيضا د/محمد محمد عبد الوهاب " البيروقراطية في الإدارة المحلية " مرجع سابق ، ص٤٦.

أهم هذه الآفات، الرشوة والاختلاس فضلاً عن التقاعس عن أداء مهام وظيفتهم .

وهناك مجموعة من العوامل أدت إلي وجود عيوب عديدة في التنظيم الإداري من أهمها(١).

١- سوء استخدام عمال الإدارة .

٢- عدم شغل العامل للوظيفة المناسبة التي تناسب مؤهله التعليمي .

٣- التركيز في إدارة الأعمال الإدارية ، أو تركيز السلطة في أيدي الرؤساء الإداريين (التركيز الاداري) .

٤- سوء توزيع الاختصاصات الادارية وازدواجها .

٥- افتقار الإدارة إلي خبراء التنظيم .

ثالثا: نقص التنسيق :

التنسيق هو:"عملية إدارية تنصب علي المسائل الإجرائية والموضوعية، مستهدفة منع التكرار والإزدواج والتضارب وإزالة التعارض والتنازع والمنافسة واختلاف المعاملة،مع تحقيق التوافق والتضافر والإنسجام(٢) .

وعرف أيضا بأنه:

" تحقيق العمل الجماعي وتحقيق وحدة العمل والتصرف في اتجاه محدد ومتفق عليه " (٣) .

ويعد نقص التنسيق من أهم عيوب البيروقراطية حيث تعاني معظم الإدارات الحكومية من عدم توافر الاتصال والتنسيق بين أجهزتها وأجزائها

---

(١) أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي "مباديء علم الإدارة العامة " ، مرجع سابق ، ص ٢٠٩ وما بعدها.

(٢) د/ بكر القباني " الوجيز في الإدارة العامة " دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة ، ص١٠٥ .

(٣) د/ أنور رسلان " الإدارة العامة " مرجع سابق ، ص٢١٢.

أيضا د/محمد رفعت عبد الوهاب " الإدارة العامة " الفتح للطباعة والنشر ، ١٩٩٢ ، ص٢٧٣

المختلفة مما يجعلها في تنافر مستمر، وهذا يؤدي إلي نوع من الفوضى والمجهودات الضائعة في الإدارة [1] .

"وهناك بعض المباديء التي يعين مراعاتها في التنسيق هي " :

١- " يتوقف نجاح التنسيق علي أحكام التنظيم ودقته وقيامه علي أسس علمية ، فالتنظيم الجيد يوفر نجاح التنسيق " .

٢- " كما يتوقف علي التنسيق التعرف علي القائد الإداري الناجح ، لأنه بدون التنسيق تتشتت الجهود وتتضارب ، الأمر الذي يؤدي إلي إعاقة تحقيق أهداف المنظمة " .

٣- " التنسيق حتمي وضروري لكل منظمة إجتماعية ، فهو ضروري لأي منظمة إدارية تقوم علي التخصص وتقسيم العمل ، لأنه أداة ربط الفروع والأقسام والوحدات والإدارات".

٤- " يتوقف التنسيق علي مدي ما يترخص به الرؤساء في ظل التنظيم من سلطة في مستوياتها المختلفة وذلك لأنه – أي التنسيق – يستخدم وسائل السلطة وأدواتها من أوامر وتعليمات ، وهذه بدورها يجب أن تكون واضحة ومفهومة ، كما يتعين علي القائد أن يسعي لإقناع العاملين بها ليتقبلوها ويضعونها موضع التنفيذ طواعية " .

٥- " التنسيق عملية مستمرة حتي تحقق المنظمة أهدافها ، مما يستلزم المراجعة والملاحظة الدائبة وحل المشاكل التي تثور بين أفراد التنظيم ووحداته" .

٦- " كما يرتبط التنسيق بنظام التدرج في ضرورة ضمان إتصال جيد في الوحدة الإدارية وعلي كافة مستوياته سواء داخل المنظمة أو مع غيرها من المنظمات التي ترتبط معها في النشاط أو الهدف ، وذلك الإتصال يوفر في هذه الحالة نقل التعليمات والأوامر والتقارير وهي من أهم دعائم التنسيق ، لذلك فإن الإتصال الجيد هو عماد التنسيق ومن أهم العوامل التي تكفل نجاحه" .

---

(١) د/ ماجد راغب الحلو " الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية " مرجع سابق ، ص٢١.

٧- " يتوقف نجاح التنسيق علي ما تبذله الهيئات التي تتولاه في تحقيقه، كالاجتماعات الدورية ، أو اللجان التنسيقية وما تقوم به لتذليل العقبات التي تحول دون تحقيقه"(١).

رابعا: قصور القيادة وعجزها :

يمكن أن تتجمد عمليات الجهاز الإداري وتنعزل عن الواقع التي توجد فيه وتميل إلي التعقيد والبطء بسبب قصور القيادة وعجزها، وهذا ما يهبط بالكفاءة دون أدني شك ويجعلها تأخذ مضموناً بيروقراطياً غير مقبول من وجهة نظر الإدارة والمصلحة العامة علي السواء(٢).

ويفتقر الرؤساء الإداريون في معظم المنظمات الإدارية إلي التأهل اللازم لتولي القيادة الإدارية ، ويرجع ذلك إلي عدم وجود مدرسة عليا للإدارة تتولي إعداد القادة الإداريين إعداداً إدارياً لمدة كافية بعد إختيارهم عن طريق المسابقات ، ممن تتوافر لديهم الإستعدادات الطبيعية للقيام بمهام القيادة الإدارية ، وذلك كما هو متبع في البلاد التي لها فضل السبق في مجال التقدم الإداري.

ومما يؤسف له وصول معظم القادة الإداريين في الدولة بأحد الطرق التالية:

١- إما أن يصلوا إلي مناصبهم عن طريق الترقية من وظائف أخري لا تمت للقيادة بصلة ، دون سابق إعداد أو استعداد منهم لهذا المنصب ومسئولياته.

٢- وإما أن يصلوا إليها عن طريق التعيين من خارج الإدارة ، دون معرفة مسبقة بطبيعة العمل الذي أسند إليه ، ومن الأمثلة الواضحة علي ذلك تعيين بعض السادة من ضباط الشرطة أو الجيش لتولي رئاسة بعض الوحدات الإدارية.

---

(١) أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي " مباديء علم الإدارة العامة "، مرجع سابق، ص٣٣٣ وما بعدها.

(٢) د/ أحمد رشيد " الفساد الإداري الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية " مرجع سابق ، ص٣٢ .

٣- وقد تكون الوظائف القيادية الإدارية منحة أو هبة أو هديةً لمن يُراد الإنعام عليه ، أو لمن يراد إبعاده عن موقع حساس من مواقع الدولة دون الاهتمام بمصلحة الجهة الإدارية (١).

كل هذه الأمور تؤدي بطبيعة الحال إلي انتشار الفساد في مختلف الجهات الإدارية ، وتبرز لنا وسائل الإعلام ما يقوم به بعض الرؤساء الإداريين بالتواطؤ مع الآخرين لتحقيق مصالح شخصية من أجل الثراء والكسب غير المشروع ، وهو ما يؤدي إلي تدهور حال الإدارة يوما بعد يوم، والأدلة علي ذلك كثيرة ، من حيث كم القضايا التي تنظرها المحاكم الجنائية ضد القيادات الإدارية لعدم تنفيذ القانون والتلاعب به (٢) .

خامسا: ضعف الرقابة: الرقابة هي :

" وظيفة تقوم بها السلطة المختصة للتحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاءة وفي الوقت المحدد لها "(٣).

وقيل أنها : "الرقابة هى الإشراف والمراجعة من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع والتأكد من أن الموارد تستخدم وفقاً لما هو مخطط لها " (٤).

ولعل التعريف الأشمل للرقابة بأنها :

" مجموعة الإجراءات التي تستخدم للتحقق من قيام الوحدات الإدارية بمختلف مستوياتها ، بإستخدام أفضل الوسائل لتحقيق الأهداف الموضوعة في ضوء المواد المتاحة ، ثم العمل علي معالجة الإختلالات التي تكتشف أو علي الأقل التقليل منها (٥)" .

---

(١) د/ ماجد راغب الحلو "الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية" مرجع سابق، ص٢١.
(٢) د/ محمد محمد عبد الوهاب " البيروقراطية في الإدارة المحلية " مرجع سابق ، ص٤٦.
(٣) د/ فؤاد العطار "مباديء علم الإدارة العامة" دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٧٤، ص١٧٩.
(٤) د/ محمد عبد المنعم خميس" الوجيز في الإدارة المالية" دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص٤٠٩ .
(٥) د/ سليمان الطماوي " مباديء القانون الإداري ، الجزء الأول ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ١٩ وما بعدها .
- د/ بكر القباني " الوسيط في القانون الإداري " الطبعة الأولي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ١٥٧.

(ولابد وأن تتوفر في الإدارة الجيدة مجموعة من العناصر الآتية :

١- الرقابة تستهدف الوقــوف علي ما أنجز علي ضوء مــا كــان يتعــين إنجازه.

٢- بيان أوجه القصور والكشف عن الإنحرافات سواء تعلق هذا الإنحراف بالأهداف ، أو كان إنحرافاً عن الإجراءات المرســومة لتحقيــق هــذه الأهداف .

٣- كما أن الرقابة لاتستهدف فحسب البحث عن أوجه الخلــل والقــصور ، وإنما أيضاً تقوم علي علاج أوجه القصور والإنحراف وتذيل العقبــات وتعديل الإجراءات بما يحقق أداء العمل الإداري في أسرع وقت وبأدني تكلفة .

٤- كما أن الرقابة لابد وأن تشمل التأكد من سلامة الاجراءات ومطابقتهــا لقواعد الشرعية بالتزاماتها بالقوانين واللوائح والسياسات الموضوعة من قبل السلطات المختصة بالدولة وذلك لكــي تتحقــق أهــداف المنظمــة الإدارية بأساليب وإجراءات مشروعة .

٥- إلي جانب أن الرقابة لابد وأن تسعي إلي خلــق الاســتقرار والنظــام وترسيخه داخل المنظمة الإدارية .

٦- وأخيراً فإن الرقابة وإن قامت علي تحديد مــسئولية المقــصر وتوقيــع العقاب عليه إلا أنه من الناحية المقابلة لابد وأن تقوم علي إثابــة مــن يؤدون واجباتهم ببذل أقصي جهد وأفضل عناية وذلك بأن تقوم الرقابــة علي مبدأ الثواب والعقاب) (١) .

نخلص من ذلك إلي أن العناصر سالفة الذكر ضرورية ولازمة ولابــد وأن تتوافر في عملية الرقابة لاستكمالها علي خير وجه ، وعدم الإهتمام بها وتطبيقها يعتبر من أهم المشكلات والعقبات التي تؤدي إلي ضعفها وبالتــالي انتشار البيروقراطية المؤدية إلي انتشار الفساد الإداري .

---

(١) استاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي " مبادىء علم الإدارة العامــة " ، مرجــع ســابق ، ص٣٧٤ وما بعدها .

ويكمن الدور الهام في عملية الرقابة ، أنها تمكن الإدارة من تحقيق بعض الأهداف منها(١) .

١- الكشف عن أوجه القصور والإنحراف داخل الجهة الإدارية ، وذلك من خلال الأجهزة المختصة بذلك .

٢- التأكد من تحقيق مراحل العملية الإدارية (التخطيط والتنظيم والتنسيق والإتصال) علي أكمل وجه ، وتحقيقها لأهدافها، ومن هنا يكمن الدور الهام في الرقابة من حيث إنها تقوم علي متابعة مراحل العملية الإدارية ونجاحها :

- فمن حيث التخطيط تؤدي الرقابة الفعالة إلي نجاح عملية التخطيط، عن طريق متابعة سياسات وبرامج الخطة والعوائق والمشكلات التي تعترضها ، ومن أهم ما تحققه الرقابة هو تصحيح مسار الخطة إذا حادت عن مسارها ، كما أنها تؤدي إلي الأخذ بالخطط البديلة .

- ومن حيث التنظيم تكمن أهمية الرقابة في أنها قد تكشف عن شيوع الإختصاصات وتداخلها ، أو تركز السلطة وسوء توزيعها، أو العيوب المتعلقة بطرق إختيار الموظفين وغير ذلك من الأمور المتعلقة بعملية التنظيم .

- وفيما يتعلق بالإتصال فقد يؤدي إعمال الرقابة إلي الوقوف علي ضعف نظم الإتصال ، أو عدم فاعلية النظم الموجودة ، أو أنها تتم بغير دقة، مما من شأنه أن يؤدي إلي علاج النقص أو القصور .

- وفيما يتعلق بالتنسيق فتقوم الرقابة بتسهيل عملية التنسيق بين جهود مختلف الإدارات والعاملين بها وعدم التداخل في الإختصاصات .

٣- الرقابة تؤدي إلي كفالة شرعية الإجراءات والوسائل التي تستخدمها الإدارة في أنشطتها المختلفة ، وذلك عن طريق الرقابة -

---

(١) استاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي "مباديء علم الإدارة العامة" ، مرجع سابق ، ص٣٧٨ وما بعدها .

الذاتية – حيث يمكن للإدارة سحب وإلغاء وتعديل قراراتها المخالفة للقانون .

٤- حسن توزيع السلطة علي الوحدات الإدارية : تقوم الرقابة بدورر هام من حيث توزيع السلطة علي الوحدات الإدارية ، أو حسن توزيعها ، مما يكفل معه معرفة أوجه النقص أو القصور في أداء العمل الإداري ، علاوة علي إمكانية حصر المعوقات .

خلاصة الأمر أن عدم استطاعة الجهة المختصة بالرقابة من تحقيق الأهداف السابق ذكرها ، من حيث إكتشاف أوجه النقص والقصور داخل المنظمة الإدارية ، وعدم إستطاعتها من تحقيق مراحل العملية الإدارية (التخطيط والتنظيم والتنسيق والإتصال) علي أكمل وجه ، وتحقيقها لأهدافها، وحل المشكلات التي من الممكن أن تطرأ علي العملية الإدارية داخل المنظمة الإدارية ، وبذلك نكون بصدد ضعف شاب في عملية الرقابة ، الأمر الذي يترتب عليه حدوث فساداً إدارياً.

الفرع الثاني

الخلل الإداري والتجاوزات في بعض الإدارات

يعد التسيب والخلل الإداري من أبرز العوامل التي تؤدي إلي حدوث الفساد المؤسسي، فالسياسات الخاطئة في تسيير المرافق العامة وعدم الأخذ بالأساليب العلمية الحديثة ، علاوة علي وجود بعض الإنحرافات القيادية كل ذلك يؤدي إلي وجود خلل في العلمية الإدارية، **وبالتالي سنتحدث في هذا الموضوع عن :**

أولاً : عدم الموضوعية وسوء إختيار العاملين .

ثانياً : الإنحرافات القيادية .

أولاً

عدم الموضوعية وسوء إختيار العاملين

الوظيفة العامة ليست مجرد وسيلة لتنفيذ سياسة الدولة، ولكنها معيار حقيقي لتقدمها وتطورها ، والموظف هو الممثل والمعبر القانوني عن إرادة

الأشخاص الإعتبارية العامة[1]. ومن هنا يجب أن تراعي بعض المعايير في إختيار الموظف من حيث الكفاءة والجدارة والصلاحية للإلتحاق بالوظيفة العامة .

ويكون ذلك من خلال إجراء المسابقات وتحقيق مبدأ المساواة للإلتحاق بالوظيفة العامة ، إلا أن غياب وتخلف مبدأ المساواة في الإلتحاق بالوظيفة العامة وعدم إختيار من هو أكفأ وأصلح ، يؤدي إلي حدوث خلل في الجهاز الإداري للدولة .

ولقد تم تسجيل مبدأ المساواة في الإلتحاق بالوظيفة العامة في وثيقة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة ٢١ والتي قررت **" كل شخص له حق الإلتحاق في ظل شروط المساواة ، بالوظائف العامة "** [2] .

كما بين قانون العاملين المدنين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ م ،أن الوظائف المدنية حق لكل مواطن علي أساس الكفاءة والجدارة " [3].

وعلي ذلك فقد إنحصر مفهوم المساواة في التوظيف علي أمرين :

أولها : في عدم تفضيل أية طبقة أو فئة علي غيرها في شغل الوظائف العامة ، حيث يجوز لكل مواطن أن يتقدم لشغلها. [4] .

والثاني : يتعلق بفكرة الجدارة والكفاءة ، وتنظيم الوظيفة العامة بما يكفل تحقيق أهدافها علي أكمل وجه ، لذا فقد تدخل المشرع واستلزم فيمن يتقدم لشغل الوظيفة العامة شروطاً تتعلق بالتأهيل العلمي والفني والبدني ، وهذه الشروط يجب أن تكون عامة علي نحو يتيح فرصاً متكافئة في التقدم لشغل الوظيفة العامة [5] .

---

(١) د/ محمد باهي أبو يونس : الإختيار عي أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي: دار الجامة الجديدة، الأسكندرية ، الطبعة الأولي ، ١٩٩٩ ، ص ٧ .

(٢) المادة ٢١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان .

(٣) المادة ١ : قانون العاملين المدنين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

(٤) د/ حمدي أمين عبد الهادي" إدارة شئون موظفي الدولة " أصولها وأساليبها ، بدون دار نشر، ١٩٨٢ ، ص ٤٤.

(٥) د/ عمر حلمي " مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة " مكتبة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٩٤ ، ص ٦٠ .

والواقع أن إعمال مبدأ المساوة الواقعية بين المواطنين علي النحو سالف الذكر لم يتم تطبيقه علي الوجه الأكمل ، نظراً لظهور المحسوبية والوساطة وما إلي غير ذلك من أمور أدت إلي إحداث خلل في الجهاز الإداري للدولة .

ويتمثل ذلك في بعض الأمور :

أولا : عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب .

ثانيا : عدم الأخذ بالأساليب العلمية الحديثة .

أولاً : عدم وضع رجل الإدارة المناسب في المكان المناسب:

مما لا شك فيه أن وضع رجل الإدارة المناسب في المكان المناسب يكفل له القيام بعمله علي خير وجه ، لذا فإن من أهم أسباب تخلف الإدارة المؤدية إلي الفساد الإداري عدم وضع رجل الإدارة المناسب في تخصصه (١) .

ويكون ذلك إما بتعيين أفراد هم بعيدين كل البعد عن الخبرة في مجال العمل بالإدارة ، أو التعيين لإعتبارات شخصية لأفراد غير مؤهلين ويرجع ذلك لعدة أمور (٢) :

- دفع أعداد كثيرة من الخريجين عن طريق التعيين والعمل في الهيئات والمصالح العامة بهدف الحد من البطالة .
- سوء وعدم توزيع القوي العاملة علي أساس الإحتياج في الجهاز الإداري للدولة.
- عدم وضع خطة دقيقة للقوي العاملة .

وبناءً علي ما تقدم يجب وضع خطة عامة لتصنيف العمل ، وحصر الإحتياجات الفعلية لكل تخصص ، ووضع كل فئة وظيفية في مجال تخصصها ، الأمر الذي يؤدي إلي إنجاز العمل بصورة أفضل (٣) .

---

(١) د/علي محمد حسنين " الرقابة الإدارية في الإسلام"المبدأ و التطبيق " دراسة مقارنة أشار إليه د/ محمد عبد الوهاب " البيروقراطية في الإدارة المحلية " مرجع سابق ، ص ٨٠ .

(٢) د/محمد محمد عبد الوهاب " البيروقراطية في الإدارة المحلية " مرجع سابق ، ص ٨٠ .

(٣) د/ بكر القباني " الوجيز في الإدارة العامة" دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة ، ص ٩٨.

ثانياً : عدم أخذ الإدارة بالأساليب العلمية الحديثة :

يري البعض أن عدم أخذ الإدارة بالأساليب العلمية الحديثة، وعدم الإهتمام بالتطوير العلمي للعاملين داخل الإدارة من شأنه أن يؤدي إلي تخلف الإدارة وانتشار الفساد، وسنتحدث عن هذا البند بالتفصيل في موضع لاحق .

ثانيا

الإنحرافات القيادية

يؤدي قصور القيادة إلي حدوث تخلف في الإدارة مما يتبع معه حدوث الفساد الإداري ، فبعض الرؤساء والإداريون في بعض المؤسسات الحكومية يفتقرون إلي التأهيل اللازم لتولي المناصب القيادية ، ولقد أشارت بعض الدراسات إلي أن إنتاجية أية وحدة عمل معينة تتأثر بنوعية القيادة التي تتولاها إيجاباً أو سلباً ، كما أن القيادة الحسنة تخلق روح الولاء وتُنمي لدي العاملين الشعور بالفخر بالانتماء إليها(1) .

(وقد توصلت الدراسات التي أجريت علي الجماعات ، مع الإستعانة بطريقة التحليل النفسي إلي وجود عناصر عامة للقيادة تتلخص في الأتي(2):

أولاً: تمتع القائد بمرونة ثقافية تُمكنه بتنسيق العمل بنجاح بين أفراد الجماعة المختلفين ، ممن تؤدي مصالحهم المتعارضة عادة إلي ميول إنفعالية قوية .

ثانيا: مسئولية القائد عن تحديد بؤرة واضحة يتركز حولها نشاط الجماعة .

ثالثا: قدرة القائد علي إيجاد تفاهم يحقق ترابط الجماعة وتماسكها ، فدوره كقائد يدعوه لأن يعمل كمنسق ومخطط وممثل للجماعة).

---

(1) د/ عبد الفتاح حسن " مبادئ الإدارة العامة " دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٧٢، ص٢٣١ .

(2) نقلا عن د/ع. الكريم درويش- د/ ليلا تكلا " أصول الإدارة العامة " مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٧، ص٤٠٠ وما بعدها.

ويتضح مما تقدم أنه لابد وأن يتمتع الموظف داخل المنظمة الإدارية رئيسا كان أو مرءوساً ببعض السمات والصفات التي يجب أن تتوافر حتى يستطيع أن يعمل بنجاح ، كما يجب علي القائمين علي عملية اختيار الموظف، تخطيط القوي العاملة لوضع رجل الإدارة المناسب في المكان المناسب لعدم حدوث أي فساد أو خلل إداري .

وتتمثل الإنحرافات الإدارية في :

أولاً : النفاق الإداري وبطانة السوء:

يقصد بالنفاق الإداري : ما يظهره المرؤوسين تجاه الرؤساء في حين أن الظاهر عكس ذلك ، ويحدث النفاق في الإدارة علي جميع مستوياتها من المرؤوسين لرؤسائهم ، ويكون أكثر إغراء تجاه الرئيس الإداري الأعلى نظرا لسعة سلطاته ، وإن كانت فرصة الإتصال به لا تتاح في العادة إلا لكبار العاملين وشاغلي الدرجات العليا الذين يمكن أن يطلق عليهم بطانة الرئيس(١) .

ويكثر النفاق من جانب العاملين في مناسبات متعددة (٢) .

١- عند إتخاذ القرارات يقوم بعض العاملين بتأييد ما يشعرون أنه يوافق رغبة المدير ويساير هواه دون بحث أو دراسة ، وبغير اعتداد بوجه المصلحة .

٢- عند انتظار الترقيات الإختيارية والعلاوات الإستثنائية وحوافز العمل ، فيحاول المنافقون من العاملين زيادة التودد إلي الرؤساء ليذكروهم بأنفسهم .

٣- عند تهنئة الرئيس في أي مناسبة من المناسبات السارة ، يقوم بعض المرؤوسين بالإشادة بالرئيس المباشر له وبكافة آرائه وقراراته وإن كانت خاطئةً وفاسدة.

---

(١) د/ ماجد راغب الحلو " الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية " ، مرجع سابق ، ص٢٣ .

(٢) د/ محمد محمد عبد الوهاب "البيروقراطية في الإدارة المحلية " مرجع سابق ، ص٨٣ . أيضا د/ ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص٢٤ .

والأسباب الدافعة إلي النفاق متعددة ويمكن إيجازها فيما يلي:

١- سوء أخلاق العاملين :

يؤدي سوء أخلاق العاملين إلي النفاق الإداري ، الذي يدفع إلـي تأييد الخطأ والتظاهر بالإقتناع به ، أو التقرب مـن أصـحاب السلطة والجاه للحصول علي مكاسب شخصية وبالتالي ينتشر الفساد الإداري (١) .

٢- شخصية الرئيس الإداري :

هناك من الرؤساء من يـشجعون العـاملين علـي المـدح والإطـراء حباً منهم في المدح والثناء ، فهم يشجعون العـاملين علـي ذلـك ويحبـون أن يحمدوا بما لم يفعلـوا ، وهـؤلاء هـم المـسئولون الأساسيون عـن انتشار ظاهرة النفاق في الإدارة ، فالرئيس الجاد هـو الـذي يترفـع عـن حب المدح والتملق ويعترض علي ممارسـته مـن المرؤوسـين ويحاسـب من يثبت منهم أنه وافق علي خطأ أو قام بـه ، وهـو يعلـم أنـه لمجـرد النفاق ومسايرة الرئيس (٢).

ثانياً : كبت الحريات العامة:

قد يؤدي كبت الحريات العامة والحجر عليها- خاصة حرية الرأي- إلي نفس ظاهرة النفاق بين العاملين الذين يخشون التعبير عن آرائهم الحقيقية ولا يجدون وسيلة إلي المناصب العليا إلا بالنفاق ، وقد يكـون الإشـتراك فـي السلطة والتقرب إلي الرؤساء عن طريق النفاق أيضا، لـذلك يكثـر النفـاق الوظيفي في البلاد غير الديمقراطية ، ويقل أو يندر في الديمقراطية(٣).

---

(١) د/ محمد محمد عبد الوهاب " البيروقراطية في الإدارة المحليـة " ، مرجـع سـابق ، ص٨٤ – ٨٦ .

أيضا د/ ماجد راغب الحلو " الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية " ، مرجع سابق ، ص٢٥ – ٢٧ .

(٢) د/ محمد محمد عبد الوهاب "البيروقراطية في الإدارة المحلية "، مرجع سابق، ص٨٥ .

(٣) د/ محمد محمد عبد الوهاب " ، المرجع سابق ، ص ٨٦ .

أيضا د/ ماجد راغب الحلو، " الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية " المرجع سابق. ص٢٦ .

ثالثاً : الرغبة في المغانم الشخصية:

قد تدفع الرغبة في الحصول علي مغانم شخصية لبعض العاملين إلـــي النفاق للرؤساء، الذي بيدهم تحقيق هذه المغانم وغالباً ما تكون هذه المغانم لا يستحقها هؤلاء العاملون ، ويُترك منحها أو منعهـــا لتقـــدير رؤســـاء غيـــر موضوعين في تقديرهم ، إذ لو كانت هذه المغانم الوظيفية مستحقة ، وكانت تقديرات الرؤساء بشأنها عادلة وتقوم علي أسس موضوعية لحـــصل عليهـــا أصحاب الحق دون حاجة إلي النفاق [١] .

رابعاً السعي إلي إخفاء التقصير :

قد يدفع التقصير والإهمال في العمل صاحبه إلي النفاق ومداهمة الرئيس لإخفاء تقصيره وتفادي المساءلة عنه ، وقد يكون الرئيس ضـــعيف الـــنفس فيرضي عن مرؤوسيه المنافقين ويتغافل عن تقصيرهم [٢].

ومن هذا كله يتضح أن وجود الأسباب السابقة والدافعة إلي النفاق تؤدي بطبيعة الحال إلي آثار بالغة السوء علي منظومـــة العمـــل الإداري وتغلـــل الفساد داخل الإدارات المختلفة .

ويمكن بيان الآثار الناتجة عن النفاق الإداري والتي تؤدي إلي ســـوء أحوال الإدارة فيما يلي :

١- إنتشار وتغلل الفساد داخل الإدارات المختلفة .

٢- اختلال معايير التقييم ، فيمكن أن يثاب الموظف المنافق وإن قل عملـــه علي حساب زميله المجد .

٣- ترك العمل الجاد وإهمال واجبات الوظيفة اعتماداً علي التودد إلي الرؤساء .

٤- كثرة الأخطاء والخسائر بسبب التصرفات الـــسيئة التـــي تـــصدر مـــن الرؤساء والمرؤوسين.

---

(١) د/ محمد محمد عبد الوهاب " البيروقراطية في الإدارة المحليـــة " ، مرجـــع ســـابق ، ص٨٤ – ٨٦ .
أيضا د/ ماجد راغب الحلو " الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية " ، مرجع سابق ، ص٢٥ – ٢٧.

(٢) د/ محمد محمد عبد الوهاب "البيروقراطية في الإدارة المحلية"، مرجع سابق، ص٨٦ .

٥- تفضيل الاعتبارات الشخصية علي المصلحة العامة .

٦- سوء إسناد المناصب إلي غير أهلها [١].

الفرع الثالث

القصور في أعمال الإدارة

من أبرز العوامل المؤدية إلي انتشار الفساد في المؤسسات الإدارية هو القصور في أعمال الإدارة ، وسوف نتناول مظاهر القصور في أعمال الإدارة علي النحو التالي :

أولاً : تدهور مستوي القيادات.

ثانياً : المصالح الشخصية والمجاملات .

ثالثاً : عدم الأخذ بالأساليب العلمية الحديثة .

أولاً

تدهور مستوي القيادات

تعتبر وظيفة القائد الإداري من أهم وظائف الإدارة علي الإطلاق ، وذلك لأن القائد الإداري يتولي كافة وظائف الإدارة من تخطيط ، وتنظيم ، وتنسيق ورقابة إدارية ، وسلامة القيادة من شأنها أن تؤدي إلي نجاح الإدارة في تحقيق أهدافها ، ورغم أهمية التنظيم الدقيق لدرجة أن البعض يعتبره من أهم وظائف الإدارة ، إلا أن التنظيم بلا قيادة ناجحة لا يمكن أن يحقق أهدافه بصورة مرضية [٢] .

وقد ثبت بالتجربة بما لا يدع مجالاً للشك أن إنتاجية الإدارة تتأثر إرتفاعاً وإنخفاضاً حسب نوعية القيادة التي تتولاها ، فالقيادة الناجحة ترفع من معنويات العاملين فيزدادوا حماساً وإنتاجاً ، وبالعكس فإن القيادة غير

---

(١) د/ ماجد راغب الحلو " الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية " ، مرجع سابق ، ص٢٧ وما بعدها .

(٢) د/ ماجد راغب الحلو " الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية " ، مرجع سابق ، ص٣٢٣ .

الناجحة تؤدي إلي إنهيار الإدارة وتفشي الفساد في كل أجزائها . ويلعب غياب القدوة والمثل الأعلى في شخص المسئول دوراً كبيراً في تذكية روح الإنحراف ، لاسيما إذا تورط فيه عدد من الشخصيات البارزة والقيادات المسئولة التي يجب أن تحافظ علي الصالح العام وتحترم القانون الذي تشارك في وضعه(١).

وتجدر الإشارة إلي أنه طالما وُجد استغلالاً للنفوذ في مكان ما وتدهور في مستوي القيادات فلا بد وأن يرتبط ذلك بالتسيب الإداري، وغياب نظم المراقبة والمحاسبة داخلياً وخارجياً ، أو علي الأقل تقلص دورها ، وبالتالي كثيراً ما يأخذ الفساد في العديد من المؤسسات طابعاً منظماً ، خاصة إذا كانت القيادات المسئولة عن صنع القرار وإدارة المؤسسة بصفة عامة هي أكثر الفئات المتورطة في الفساد ، والمستغلة لصلاحيات الدور الوظيفي المنوط بها(٢) . وتحتاج القيادة الإدارية إلي مزيد من الكفاءة والدراية والقدرة علي حسن الإنجاز، خاصة في مستوي المديرين الكبار، حتى لا تكون من أهم أسباب تخلف الإدارة ، فمن المؤسف أن تجد بعض القيادات الإدارية ولا تتوافر فيها صفات القائد الإداري(٣) .

١) فكم من قائد إداري يجهل أبسط مبادئ الإدارة ، فيدفعه جهله إلي عدم الممارسة الفعلية لمهام منصبه ، والإكتفاء بتقمص مظاهر الرفعة والجاه ، حتى أن نسبةً لا بأس بها من موظفي الإدارة لا يشعرون بحضور مديرهم أو غيابه ، وبعضهم يحس بالارتياح والسعادة لغيابه .

٢) وصنف آخر من القادة لا يمنعه جهله بمهام منصبه من القيام بدور إيجابي في الإدارة دون أساس من المعرفة فيرتكب من الأخطاء ما يتراجع به مشروعه إلي الوراء ، وتتحمل الإدارة بسببه خسائر فادحة ، وهذا الصنف من المديرين أشد خطراً وإثماً من سابقه .

---

(١) د/ حنان سالم " الصحافة المصرية وقضايا الفساد " مرجع سابق ، ص١٧٨ .
(٢) د/ حنان سالم " الصحافة المصرية وقضايا الفساد " مرجع سابق ، ص١٧٩.
(٣) د/ ماجد راغب الحلو ، " الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية " مرجع سابق ، ص٣٤٦ وما بعدها .

٣) ونوع ثالث من القادة هو أخطرهم جميعاً ، وفيه يعلم المدير جيداً ، أنـه بمواقفه السلبية أو الإيجابية يخالف لا جدال مبادئ الإدارة العلمية ومـع ذلك يصر عليها لأشياء في نفسه).

ومن هنا يتضح أن القيادة تلعب دوراً واضحاً في التأثير علي سير العمـل داخل المؤسسة ، أياً كانت اقتصادية أو سياسية ، فإما أن تعمل علـي تحقيـق مكاسب وفوائد تساهم في عملية التطوير والتنمية المنشودة ، وإمـا أن يحـدث العكس ، بمعني أن تساهم في نشر عمليات السرقة والنهـب وإتـلاف أدوات الإنتاج وإهدار المال العام وذلك بهدف الكسب السريع والتـربح الحـرام ، مستغلين في ذلك أهمية وحساسية مناصبهم القيادية (١) .

وبناءاً علي ما تقدم فإن الفساد إذا انتشر في مكان ما فلابد من البحث عن القيادة في هذا المكان لمعرفة دورها في الفساد ، فإذا كان الإنحراف تم بـدون علمها ، فهذه كارثة لعدم قدرة هذه القيادة علي متابعة سير العمـل ، وعمليـة المتابعة تعد من أهم المبادئ التي يقوم بها القائد الإداري ، أما إذا تم الإنحراف بعلم القيادة فالكارثة أكبر، لأن هذا يعد حماية للفساد وتستر عليه وبالتالي تتحول المنظمة الإدارية إلي قلعة للفساد المنظم .

ثانياً

المصالح الشخصية والمجاملات

" المصالح الشخصية - المجاملات - المحسوبية - الوساطة " كل هذه المصطلحات تؤدي في النهاية إلي نتيجة واحدة ، هي الفساد الإداري .

وهذه الظاهرة موجودة في مختلف دول العالم ، ولكنها واضحة أكثر في دول الشرق الأوسط ، وتأخذ إتجاهات عديدة ، وبالتالي فالمحسوبية المتمثلـة في صورة تعيين أقارب المسؤولين السياسيين في مناصب هامـة ، دون أن تتوفر لديهم الكفاءة والقدرة الضرورية لتولي هذه المناصب ، تعتبر من أهـم مظاهر انتشار خاصة في الفساد في الدول النامية (٢) .

---

(١) د/ حنان سالم " الصحافة المصرية وقضايا الفساد " مرجع سابق ، ص٢٣١ .
(٢) كيمبرلي آن إليوت " الفساد والإقتصاد العالمي " مرجع سابق ، ص ١٠٨ - ١١٥ .

وبالرغم من أن المحسوبية في صورها المختلفة بما فـي ذلـك تعيـين أقارب المسئولين السياسيين في مناصب هامة ، تعتبر عرض من أعـراض الفساد ، إلا أنها تشكل سبباً من أسباب انتشاره علي نطاق واسع ، لأن هؤلاء الأقارب لا يتعرضون للمساءلة حتي في حدودها الدنيا ، وتكـون الفرصـة متاحة أمامهم بلا عوائق لاستغلال صلاحيتهم للحصول علي أرباح وثروات بدون وجه حق في تجسيد واضح للفساد ، والأسوأ أنهم يخلقون نموذجا للفساد يقتدي به كبار العاملين بالدولة الذين يشاركون في الفساد (١) .

يتضح من ذلك أن قيام أي شخص يتولى وظيفة ما دون أن يكون كفءً لها فإن ذلك يعتبر نموذجاً من نماذج الفساد في الإدارة ، حيث إن الوظـائف العامة حق لكل المواطنين وتكليف للقائمين بها متي توفرت فـيهم الـشروط المطلوبة وهذا ما نص عليه الدستور ، حيث ورد في المادة ٦٤ من الدستور " علي أن الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب ، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحددها القانون (٢)".

ولقد ورد أيضا في نص المادة ٧٦ من القانون الخاص بنظام العـاملين المدنيين بالدولة (٣)، واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم (٤)، حيـث إنها وضعت بعض القواعد العامة التي يجب علي الموظف العام الإقتداء بها في جهة الإدارة ، فقد نصت علي ثمانية أهداف رئيسية أوجبت علي الموظف العام أن يسير عليها ، وأن أي مخالفة لهذه القواعد والأهداف يعـد خروجـاً صريحاً علي مقتضي الوظيفة العامة، الأمر الذي يعرضه للمسئولية التأديبية، حتى أنها في بعض الأحيان قد تصل إلي حد الجزاء الجنائي ، ومن هنا نجد أن المادة سالفة الذكر قد أغلقت كل الأبواب في وجه أي موظف تـسول لـه

---

(١) أحمد السيد النجار " الإتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية " مركـز الدراسـات الـسياسية والإستراتيجية ، الأهرام ، القاهرة ، يناير ، ٢٠٠١ ، الطبعة الثانية ، ص ١٦٩ .

(٢) المادة ٦٤ من دستور ٢٠١٢ ، المعدل بالدستور ٢٠١٤ ،المادة ١٤ .

(٣) قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، المعدل بالقانون رقم ١٨ لـسنة ٢٠١٥ ، وقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ .

(٤) المادة ٧٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المـدنيين بالدولـة ، المعدل بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ ، وقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ .

نفسه أن يحصل علي مآرب شخصية دون حساب ، عن طريق رشوة أو استغلال نفوذ أو غير ذلك ، ولهذا نجد أن جميع قوانين العقوبات في كل الدول علي السواء تتفق علي إيقاع العقوبة علي كل من يساعد شخص ما للحصول علي منفعة دون وجه حق ، وقد ورد في قانون العقوبات المصري ما فيه إشارة إلي ذلك الأمر ، فقد ورد في نصوص المواد من ١٠٣ - ١١١ من قانون العقوبات رقم " ٥٨ لسنة ١٩٣٧ ، والمعدل بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ ثم القانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ " بعض الأعمال علي الموظفين والتي تضع الموظف في شبهه تحيط به الشكوك أو تسهل أو بعض المنافع الخاصة بطريق مباشر أو غير مباشر[1].

فقد ورد في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ علي الموظف بالذات أو بالواسطة منعه من الأعمال الآتية [2] :

١- قبول أي هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفية .

٢- أن يزاول أي أعمال تجارية ، وبوجه خاص أن يكون له أي مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته .

٣- أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الإدارية للبيع ، إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته .

٤- أن يشترك في تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس إدارتها أو أي عمل فيها، إلا إذا كان مندوباً عن الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الحكم المحلي أو شركات القطاع العام .

٥- أن يستأجر أراضي أو عقارات بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي فيها عمله إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله .

٦- أن يضارب في البورصات .

---

(١) يراجع المواد من ١٠٣ - ١١١ من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ والمعدل بالقانون ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ والقانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ ، الباب الثالث من الكتاب الثاني الخاص بالجنح والجنايات الخاصة بالمصلحة العامة .

(٢) المادة ٧٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة . المعدل بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ ، وقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ .

يتضح من هذا الحظر أنه لا يجوز للعامل بنفسه أن يأتي فعلاً من الأفعال التي تؤدي إلي انتهاك قدسية الوظيفة العامة ، عن طريق الوساطة أو المجاملات الشخصية أو المحسوبية ، لأن كل هذه الأعمال تعتبر من أدوات انتشار الفساد في المنظمة الإدارية .

ثالثاً

عدم الأخذ بالأساليب العلمية الحديثة في علوم الإدارة

الدول التي لا تأخذ بالأساليب العلمية الحديثة يكثر فيها الفساد عن تلك الدول التي تهتم بهذا الأمر .

ومن العوامل المساعدة علي نمو العلاقات غير الموضوعية في الإدارة ، عدم الإعتماد علي الأساليب العلمية الحديثة [١]، لذا فاعتماد الإدارات علي الأساليب الإرتجالية أو غير المدروسة في تحقيق الأهداف والتي تقوم علي الصدفة أو التخمين ، تكون سبباً في تحمل الإدارة الكثير من الخسائر في المال والوقت ، والتي تؤثر بدورها علي الخدمات المقدمة ، وتفتح مجالات التلاعب بمصالح المواطنين [٢] .

ويؤدي عدم الأخذ بالأساليب العلمية الحديثة إلي تخلف الإدارة وتغلغل الفساد في جميع الإدارات ، الأمر الذي جعل الكثير ينادون بإعادة التنظيم وتحسين الأداء الخاص بالجهاز الإداري وتوزيع الإختصاصات بين الوحدات المختلفة ونمط العلاقات والإتصالات فيما بينها ، وذلك للحد من تداخل الإختصاصات والإزدواجية في العمل وتحقيقا لدرجة أكبر من التعاون والتجانس [٣] .

ومع التطور الهائل في تكنولوجيا المعلومات والإتصالات فقد اهتمت معظم دول العالم بدراسة الإدارة العامة مهما كانت اتجاهاتها السياسية أو الاقتصادية ، ومن الأمثلة الدالة علي ذلك ما قامت به السلطات المختصة في

---

(١) د/ أحمد رشيد " الفساد الإداري الوجه القبيح للبيروقراطية " مرجع سابق ، ص ٣٧ .
(٢) د/ محمد محمد عبد الوهاب ،" البيروقراطية في الإدارة المحلية " مرجع سابق، ص٩٣.
(٣) د/ محمد قاسم القريوتي " الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق " مرجع سابق ، ص١٥ .

فرنسا بالاهتمام بإصلاح الجهاز الإداري ونظام المرافق العامة ، وذلك بموجب الأمر الصادر في ١٩٤٦ الذي عهد بإنشاء المدرسة الوطنية للإدارة، وكان من ضمن أهداف هذه المدرسة هو تخريج موظفي مجلس الدولة ومحكمة المحاسبة والسلك السياسي والتفتيش المالي وموظفي الكادر الإداري، وكان من شروط القبول في هذه المدرسة اجتياز الطالب الامتحان المعد لذلك، كما يجب أن تتوفر فيه شروط خاصة بمؤهلاته وسنه ومدة خدمته(١) .

وتجدر الإشار بأن الوسائل الإدارية القديمة غير قادرة للتعامل مع المستجدات ، ولذلك أصبح من الضروري تطوير أساليب العمل وتطويعها للاستفادة من المبتكرات العلمية ، فقد بلغت الدول المتقدمة شأناً عظيماً من التقدم والرقي لإهتمامها بأساليب الإدارة الحديثة ، في حين أن الإدارة المصرية مازالت تعتمد علي كثير من النظم البالية التي تسود العديد من الإدارات (٢) .

ويؤدي عدم الأخذ بالأساليب العلمية الحديثة إلي عدم تحديد المهام والواجبات بدقة في الجهات الحكومية :

فلكل جهة حكومية في مصر هيكل تنظيمي يحدد إداراتها وإختصاصاتها ومسؤولياتها ، هذ الهيكل يعتمد من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والسلطة المختصة التي تتعبها هذه الجهة (رئيس الوزراء ، الوزير ، المحافظ ، رئيس الهيئة ، الخ) وأي تعديل علي هذا الهيكل يجب أن يعتمد من نفس الجهتين، وهذه الهياكل تعاني من بعض المشكلات وهي (٣) :

- أن هذه الهياكل تم إعدادها منذ زمن بعيد ولم تُراجع أو تُحَدث باستمرار ، مما يجعلها لا تعكس حقيقة ما يحث في أرض الواقع .

---

(١) د/ حسين عثمان محمد عثمان " دروس في الإدارة العامة " دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ١٩٩٤، ص وما بعدها .

(٢) حسبن محمود حسن " دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر " مركز العقد الإجتماعي، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ١٦ .

(٣) أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي " مبادئ علم الإدارة العامة " ، مرجع سابق ، ص٢١٣ وما بعدها

- هناك تداخل كبير في الإختصاصات بين الجهات الحكومية ، يُسبب بينها منازعات في الإختصاص يعطل العمل الحكومي ويعطل مصالح المواطنين .
- ان هذه الهياكل لا تحدد الإختصاصات داخل الجهة الواحدة بشكل دقيق ، وتصبح المسؤولية مفرقة بين أكثر من إداة داخل المؤسسة .

كل هذا يؤدي إلي نوع من التشتت في العمل الحكومي ، بحيث لا يعرف الموظف القدر الواجب التطبيق أو اللائحة التي يجب أن تتبع ، فيلجأ إلي تفضيل اللائحة أو القرارات التي تحقق له غرضه سواء بحسن نيه أو بسوء نية وهذا نوع من أنواع الفساد الإداري .

المطلب الثاني

موقف الفقه الإسلامي من أسباب الفساد الإداري

تحدث الباحث في المطلب الأول عن أسباب الفساد الإداري في النظم الوضعية ، وعرفنا أنها تتمثل في :

١- البيروقراطية وتخلف الإدارة .

٢- الخلل الإداري والتجاوزات في بعض المؤسسات .

٣- القصور في أعمال الإدارة .

وأشرنا إلي أن كل هذه الأشياء تؤدي إلي حدوث فجوات كثيرة في الإدارة، الأمر الذي يساعد علي انتشار الفساد ، وكما نعلم أن الشريعة الإسلامية تغلق كل الأبواب أمام السموم الإدارية التي تساعد علي حدوث الفساد الإداري .

لذا سنتناول موقف الشريعة الإسلامية من أسباب الفساد الإداري وذلك علي النحو التالي :

الفرع الأول: البيروقراطية وتخلف الإدارة وموقف الفقه الإسلامي من ذلك.

أولا : موقف الفقه الإسلامي من البيروقراطية .

ثانيا : مظاهر البيروقراطية في الجهاز الإداري وموقف الفقه الإسلامي .

الفرع الثاني : موقف الفقه الإسلامي من الخلل في بعض الإدارات.

الفرع الأول
البيروقراطية وتخلف الإدارة
وموقف الفقه الإسلامي من ذلك
أولا
البيروقراطية في الدول الإسلامية

لقد قامت الدولة الإسلامية علي أصول ثابتة ، تمثلت في المساواة ، والشوري ، وسيادة القانون ، هذا وقد توحدت الأمة الإسلامية فخضعت لنظام سياسي واحد يقوم علي رأسه الخليفة الذي يختص برئاسة الدولة الإسلامية ، وقد واجهت الدولة الإسلامية في تاريخها بعض أحداث الفرقة والخلاف .

ولقد رسمت قواعد الشريعة الإسلامية مبادئ نظام الحكم في الدولة الإسلامية علي أرقي مستوى من المبادئ التي توصل إليها الفكر الإسلامي الحديث ، وأعطي الرسول ﷺ وخلفاؤه من بعده كما قلنا المثل الأعلى لكيفية إعمال هذه المبادئ وتطبيقها ، فالمؤمنون لا حجة لهم في هجر ما يؤمنون به، والإيمان لا يتجزأ وإلا أصبحنا كبني إسرائيل حين خاطبهم الله – تبارك وتعالي– حيث قال :

﴿ أَفَتُؤْمِنُونَ بِبَعْضِ الْكِتَابِ وَتَكْفُرُونَ بِبَعْضٍ فَمَا جَزَاءُ مَنْ يَفْعَلُ ذَلِكَ مِنْكُمْ إِلَّا خِزْيٌ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَيَوْمَ الْقِيَامَةِ يُرَدُّونَ إِلَى أَشَدِّ الْعَذَابِ وَمَا اللَّهُ بِغَافِلٍ عَمَّا تَعْمَلُونَ ﴾ (١).

وقواعد الدين الإسلامي في الحكم قواعد واضحة ، ولا يحق لأحد أن يفتات عليها فيما قررته من حدود ، وفيما أوجبته من إلتزامات ، فمصدر السيادة في الأمة الإسلامية لله تعالي وحده ، وقد جعل الله عز وجل مسئولية تطبيق أحكام الشريعة في عنق الأمة الإسلامية قال تعالي :

﴿ وَإِنَّهُ لَذِكْرٌ لَكَ وَلِقَوْمِكَ وَسَوْفَ تُسْأَلُونَ ﴾ (٢).

---

(١) سورة البقرة الآية ٨٥ .
(٢) سورة الزخرف الآية ٤٤ .

" وكلمة "ولقومك " في الآية لا تتصرف إلي قرابة النسب ، وإنما تتصرف إلي قرابة الدين ، فمسؤولية التبليغ هي مسئولية الرسول ﷺ ، ومسئولية القيام علي أمر الدين من بعده هي مسئولية الأمة الإسلامية ، وعلي هذا فإن مصدر السلطات في الدولة السلامية هي للأمة مجتمعة باعتبارها المسئولة عن تطبيق هذا الدين ، والأمة بهذا تستطيع أن تنشئ الأجهزة التي تتولي القيام علي هذا التطبيق من بينها علي أعلي مستوي إذا لزم الأمر ، وهذه الأجهزة تشمل كل أجهزة الحكم في الدولة [١].

وتجدر الإشارة إلي أن النظام الإداري في الدولة الإسلامية عرف كل مفاهيم ومبادئ الإدارة الحديثة خاصة في مجالات الوظيفة العامة باعتبارها محور ظاهرة البيروقراطية بمعناها الإيجابي وإعتبارها التنظيم الأمثل ، فعلي سبيل المثال ، عرفت مفاهيم ترتيب الوظائف العامة وتوصيفها ، والأسس السليمة للخدمة المدنية ، ومبادئ تكافؤ الفرص في طلب الوظيفة العامة ، ووسائل التدريب وتنمية الإداريين ، واعتبار الفترة الأولي من التعيين في الخدمة العامة فترة تجربة لتحديد صلاحية الموظف ، كما عرفت الإدارة الإسلامية أيضاً نظام الحوافز وتحديد المسئولية وربطها بالوظيفة العامة [٢].

" هذا ويمكن تحديد الملامح الرئيسية للبيروقراطية في ظل الدولة الإسلامية في النقاط التالية" :

١- " اتسمت البيروقراطية في الدولة الإسلامية بالبساطة بسبب عدم وجود تنظيمات إدارية ضخمة حيث توزعت المسئولية ، ونهض بها الولاة والعمال فلم يحدث تركيز لها في السلطة المركزية " .

٢- "وظيفة الدولة الإسلامية خاصة في عهد الخلفاء الراشدين كانت بسيطة ، حيث تركزت اهتمامات الخلفاء علي نشر الدعوة الإسلامية ، كما أن الدولة الإسلامية كانت تمر بمرحلة انتقال ، نظراً للتوسعات التي كانت تقوم بها من أجل نشر العقيدة الإسلامية في مختلف بقاع الأرض " .

---

(١) د/ أبوالمعاطي أبو الفتوح " حتمية الحل الإسلامي " تأملات في النظام السياسي ، الأندلس للنشر ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، ١٩٨٧ ، ص ٣ وما بعدها .

(٢) د/ محمد سعيد أمين " المنهج البيني المقارن في دراسة الإدارة العامة " ، مرجع سابق ، ص ٤٩٤ .

٣- " بساطة وظيفة الإدارة العامة أدت بدورها إلي بساطة النظام الإداري ، وإدارة الخدمة المدنية في هذه الحقبة التاريخية ، فلم تكن هناك تعقيدات أو جمود أو عدم تحمل المسئولية أو وضع عراقيل في مواجهة الفرد حين طلب الخدمة، أو غير ذلك من مضامين المفهوم السيئ للبيروقراطية"(١) .

نخلص من ذلك إلي أن النظام الإداري الإسلامي لم يعرف مصطلح البيروقراطية خاصة بمعناها السيء ، حيث إن هذا المطلح من المصطلحات المستحدثة في النظام الإداري الوضعي ، وإن كان البعض قد استخدم مصطلح البيروقراطية الإسلامية ، فإنما استخدمه من الناحية الإيجابية من حيث ، حسن التنظيم والتخطيط والرقابة وغير ذلك من الأساليب الإدارية ، وذلك لأن النظام الإداري في الإسلام يستمد مبادئه من مبادىء الدين الإسلامي، من حيث الإختيار الأمثل للوظائف ، وإعمال مبدأ تكافؤ الفرص ، وتنمية الإداريين وغير ذلك من المبادىء والمفاهيم التي عرفها النظام الإداري الإسلامي التي بيناها ، وبالتالي فإن تطبيق مبادىء الشريعة الإسلامية - من إرشادات إلهية ، وتوجيهات نبويه - علي النحو المطلوب ، في أي زمان أو مكان ، يجعل الإدارة ، تبتعد عن كل نواحي الجمود والتخلف في الإدارة وهوما يسمي اليوم بالبيروقراطية بمعناها السيء .

ثانياً

مظاهر البيروقراطية في الجهاز الإداري

وموقف الفقه الإسلامي منها

إذا كنا قد انتهينا أن البيروقراطية في الجهاز الإداري للدولة تنصرف إلي مجموعة الإجراءات التي يجب إتباعها في مباشرة العمل الحكومي بصورة عامة ، والنشاط أو العمل الإداري بصورة خاصة ، وفي داخل المكاتب أو التنظيمات الإدارية .

وإذا كنا قد انتهينا أيضاً أن البيروقراطية في النظم الوضعية اتُصفت بعدة صفات وهي، تضخم الجهاز البيروقراطي (الإداري) والتمسك بحرفية

---

(١) د/ إبراهيم درويش " الوسيط في الإدارة العامة " مرجع سابق " ص ٢٥٨.

القانون ، والإسراف علي مستوي القطاع الحكومي ، والمحاباة ، وضعف الخلق الإداري ، وعدم اللجوء إلي الأساليب العلمية الحديثة ، والإتجاه دائما نحو النمطية ، كل هذه الأشياء أدت في النهاية إلي حدوث الفساد الإداري .

وبعد كل هذا لنا أن نتساءل حول هذه الأمور في النظم الإسلامية أو طبقا للمنهج الإسلامي ، وعما إذا كانت هناك أوجه شبه أو اختلاف بينها وبين النظم الوضعية .

وللإجابة علي هذا التساؤل يجب أن نميز بين (البيروقراطية) في النظم الوضعية ، وبين النظام الإداري الإسلامي .

هذا وقد عرف التنظيم الإداري الإسلامي ما عرفه التنظيم الوضعي من التنسيق والتدرج الرئاسي والتخصص ، وتقسيم العمل ، وكذلك تحديد الواجبات والأعباء الوظيفية ، ولذلك كما قلنا لم يظهر في النظام الإسلامي العيوب التي ظهرت في النظم الوضعية التي أشرنا إليها ، من أجل هذا فقد نهي الإسلام عن الجمود والتعصب للقديم بلا بحث أو تدبر أو تفكير ، كما حث علي استخدام العقل في تقييم القديم للتمسك بالحق منه ، ونبذ الباطل والسعي إلي ما هو أفضل) (١) .

قال تعالي ﴿ وَإِذَا قِيلَ لَهُمُ اتَّبِعُوا مَا أَنزَلَ اللَّهُ قَالُوا بَلْ نَتَّبِعُ مَا أَلْفَيْنَا عَلَيْهِ آبَاءَنَا أَوَلَوْ كَانَ آبَاؤُهُمْ لَا يَعْقِلُونَ شَيْئًا وَلَا يَهْتَدُونَ ﴾ (٢) .

كما دعا الإسلام إلي إتباع المنهج الصحيح القويم في كل ما يقوم به من عمل ، وهو ما أطلق عليه القرآن الكريم ، الصراط المستقيم ، وهو الطريق غير المعوج ، كما دعا إلي إتباع النهج العلمي التجريبي في البحث واستنباط القواعد فحث الناس علي الإستفادة من تجارب الماضي ، ولا يقتصر علي التجارب الشخصية فحسب وإنما يمتد إلي تجارب الآخرين: قال تعالي ﴿ أَوَلَمْ يَسِيرُوا فِي الْأَرْضِ فَيَنظُرُوا كَيْفَ كَانَ عَاقِبَةُ الَّذِينَ مِن قَبْلِهِمْ ﴾ (٣).

---

(١) د/ ماجد راغب الحلو " الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية " ، مرجع سابق ، ص١١٧ .

(٢) سورة البقرة الآية ١٧٠ .

(٣) سورة الروم الآية ٩ ، سورة فاطر الآية ٤٤ .

وبالتالي نجد أن الدولة الإسلامية لم تظهر فيها عيوب البيروقراطية السائدة في النظم الوضعية إلا بعد اتساع الدولة الإسلامية وكثرة الفتوحات ، وكثرة القوانين الإدارية المستحدثة والأهم من ذلك البعد عن تطبيق مبادئ الشريعة الإسلامية .

ويقول بن تيمية رحمه الله " كان رسول الله ﷺ في مدينة النبوة يتولى جميع ما يتعلق بولاة الأمور ويقوم بهذه الأعمال بنفسه أما في الأماكن البعيدة فكان يولي عليها ، فولى عتاب بن أسيد - رضي الله عنه - علي مكة ، وولى عثمان بن العاص - رضي الله عنه -علي الطائف ، وولي خالد بن سعيد بن العاص رضي الله عنه - علي قرية " عرينة " ، وكان ﷺ يستوفي الحساب علي العمال يحاسبهم علي المستخرج والمصروف (١) .

ومن هنا سنبين موقف الفقه الإسلامي من الأساليب الإدارية التي تؤدي إلي ظهور البيروقراطية بمعناها السيء علي النحو التالي :

ففيما يتعلق بعدم الموضوعية وسوء إختيار العاملين كأحد عيوب البيروقراطية :

عرف الإسلام الوظيفة العامة وشاغلها أي الموظف العام ، وتقضي توجيهات الإسلام منذ أكثر من أربعة عشر قرناً بالإلتزام بمبدأ الجدارة والكفاءة في شغل الوظائف العامة ، فالشريعة الإسلامية ليست شريعة محسوبيات ولا وساطة ، بل وتشدد علي أقصي درجات العقوبة في الآخرة لمن إستعمل أوعين شخصاً لتولي شئون الناس ومصالحهم وهو يعلم أن هناك من هو أكفأ منه ، بل إن هذا العمل يعد في نظر الإسلام خيانة للدين والأمة

وفي هذا يقرر الرسول ﷺ هذا المبدأ ويقول : " **مَنْ وَلِيَ مِنْ أَمْرِ المُسْلِمِينَ شَيْئًا فَوَلَّى رَجُلاً وَهُوَ يَجِدُ مَنْ هُوَ أَصْلَحُ لِلْمُسْلِمِينَ مِنهُ فَقَد خَانَ اللهَ وَرَسُولَهُ** " (٢) .

---

(١) ابن تيمية تقي الدين أحمد عبد الحليم بن عبد السلام بن تيمية " الحسبة ومسئولية الحكومة الإسلامية " ، تحقيق " صلاح عزام " دار الشعب ، ١٩٧٦، ص٢٩ . ٤ .

(٢) أبو عبد الله محمد بن الحاكم " المستدرك علي الصحيحين ، تحقيق : مصطفي عبد القادر عطا ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، لبنان ، ١٤١١هـ - ١٩٩٠ م، كتاب الأحكام ، الحديث رقم ٧٠٢٤ ، الجزء ٤ ص ١٠٤ .

كما أن الإسلام يكفل المساواة في تقليد الوظائف العامة دون تمييز يكون سببه الوساطة أو المحسوبية ، بل التمييز يكون علي أساس القدرة والكفاءة قال تعالي : ﴿ قُلْ هَلْ يَسْتَوِي الَّذِينَ يَعْلَمُونَ وَالَّذِينَ لا يَعْلَمُونَ ﴾ (١) .

ولقد ظل رسول الله ﷺ حريصاً علي إختيار رجال إدارته من المشهود لهم بالكفاءة ، حيث ولي أبو سفيان بن حرب - رضي الله عنه - علي نجران لشئون الصلاة والحرب ، في حين عين معه راشد بن عبد الله - رضي الله عنه - أميراً علي القضاء والمظالم ، وكان عماله من بني أمية الذين كان لهم في الجاهلية نشاط واسع في شئون مكة الإدارية ، عبأ مواهبهم بعد الإسلام لخدمة النظام الإداري الإسلامي (٢) .

ففيما يتعلق بالإسراف علي مستوي القطاع الحكومي كأحد مساوئ البيروقراطية ، والتي تؤدي إلي حدوث الفساد الإداري :

نجد أن الإسلام حارب الإسراف وأمرنا بعدم التبذير ، والتوسع في الإنفاق ، كما أمرنا الإسلام بالمحافظة علي الأموال العامة وعدم تبديدها ، لأن الأموال التي تخص الدولة إنما هي أمانة وسيحاسب المرء عليها .

والإسلام ينظر إلي الوظيفة العامة علي أنها أمانة ، وأي فرد من المسلمين شغل وظيفة عامة ، إمارة كانت أو ما دونها من الوظائف ، فقد أوكلت له أمانة هو مسئول عنها يوم القيامة ومحاسب علي أسلوب أدائها .

قال تعالي : ﴿ إِنَّ اللهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا ﴾ (٣) .

وقال تعالي أيضاً : ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لا تَخُونُوا اللهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾ (٤) .

والأمانة تعني أن يفي العامل ما عليه ويستوفي ما له ، ولا يُخزن لنفسه، ولا يقبل الهدايا التي تعطي له بحكم منصبة ، ويجب أن يكون قدوة صالحة

---

(١) سورة الزمر الآية ٩ .
(٢) المقريزي : تقي الدين أحمد علي المقريزي " النزاع والتخاصم فيما بين بني أمية وبني هاشم " ، مكتبة الحلبي ، بدون سنة ، ص ٣٢ .
(٣) سورة النساء الآية ٥٨ .
(٤) سورة الأنفال الآية ٢٧ .

بين العاملين تحت رئاسته ، بأن يكون عالي الهمة ، يحب الكرامة ، ويأنف الفضيحة ، فتعز به الدولة (١) .

ولهذا قال ﷺ " مَنِ اسْتَعْمَلْنَاهُ عَلَى عَمَلٍ فَرَزَقْنَاهُ رِزْقًا، فَمَا أَخَذَ بَعْدَ ذَلِكَ فَهُوَ غُلُولٌ " (٢) .

وقال تعالي: ﴿ وَمَنْ يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَا كَسَبَتْ وَهُمْ لا يُظْلَمُونَ﴾ (٣).

وفيما يتعلق بالمحاباة وضعف الخلق الإداري كعيب أخر من عيوب البيروقراطية :

نجد أن الإسلام قد نهي عن المحاباة ، فمحاباة الولاة في المعاملات ونحو ذلك ، يعتبر نوعاً من أنواع الهدية التي حرمها الإسلام ، ولهذا شاطر عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - من عماله من كان له فضل ودين ولا يُتهم بخيانة ، وإنما شاطرهم لما كانوا خصوا به لأجل الولاية من محاباة وغيرها (٤) .

ولقد أوجبت الشريعة الإسلامية علي كل الموظفين مراجعة أنفسهم ومحاسبتهم تلقائياً إعمالاً لمبدأ الرقابة الذاتية ، التي تجسد الضمير الحي والإيمان بالمسئولية ، فالموظف بحاجة إلي ضمير يحتكم إليه لا يقل أهمية عن إحتياجة إلي نص يضفي علي حمايته ، فالضمير بالنسبة للموظف العام بمثابة الرقيب الذاتي علي حسن أدائه لعمله (٥) .

---

(١) السياسة الشرعية لأبن تيميه ، تحقيق محمد ابراهيم البنا ، ومحمد أحمد عاشور ، مطبعة الشعب ، ١٩٧١ ، ص١٨ وما بعدها .

(٢) رواه الإمام مسلم " الإمام أبو الحسن بن مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري النيسابوري " الجزء الثاني ، الطبعة الأولي ، مطابع دار البيان الحديثة ، باب تحريم هدايا العمال ، رقم ١٨٣٣ ، ص ٢٨٣ .

(٣) سورة أل عمران الآية ١٦١.

(٤) طه عبد الله العفيفي " حق الراعي والرعية " دار الاعتصام ، ١٩٩١ ، ص٣٦ .

(٥) د/ محمد باهي أبو يونس " الإختبار للوظيفة العامة " مرجع سابق ، ص ٣١٩ .

وتجدر الإشارة إلي أن ضعف الخلق الإداري يتمثل أيضاً في النفاق الإداري ، والنفاق الإداري قد يكون بالقول وقد يكون بالعمل" (١) :

فالنفاق بالقول يتمثل في : كلمات المدح ، والإطراء واستحسان كل تصرف من الرئيس دون وزنها وتقييمها .

أما النفاق في العمل فيكون عن طريق : القيام بالأعمال والتصرفات المؤيدة والمؤكدة لمواقف الرئيس وإن كانت خاطئة دون مراجعة أو تمحيص، وهذا ما نهي عنه النبي ﷺ.

ومن هنا نجد أن الإسلام يهدف إلي إيجاد الفرد الواعي الذي يستشعر دائماً المسئولية فلا يسكت عن باطل ولا يستسلم لمنكر ، وقد أشر القرآن الكريم إلي ذلك في قوله تعالي : ﴿ وَقَالُوا رَبَّنَا إِنَّا أَطَعْنَا سَادَتَنَا وَكُبَرَاءَنَا فَأَضَلُّونَا السَّبِيلَ * رَبَّنَا آتِهِمْ ضِعْفَيْنِ مِنَ الْعَذَابِ وَالْعَنْهُمْ لَعْناً كَبِيراً ﴾ (٢) .

ولقد أدرك الخلفاء الراشدون هذا الأمر في تصحيح مسار النظام الإداري الإسلامي ، حينما بين ذلك الخليفة الأول أبو بكر الصديق – رضي الله عنه – في أول خطبة خطبها بعد توليه الخلافة ، حيث قال : أيها الناس إني وليت عليكم ولست بخيركم فإن أحسنت فأعينوني ، وإن أسأت فقوموني ، الصدق أمانة ، والكذب خيانة ، أطيعوني ما أطعت الله ورسوله فإن عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم (٣) .

أيضاً أوضح الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه هذا المعني بقوله "أيها الناس من رأي منكم فيَّ إعوجاجاً فليقومه ، فقام أحد الأفراد وقال له : والله لو رأينا فيك إعوجاجاً لقومناه بسيوفنا ، أي القتل ، فقال عمر – رضي الله عنه – الحمد لله الذي جعل في هذه الأمة من يُقوم إعوجاج عمر بالسيف"(٤) .

---

(١) د/ ماجد راغب الحلو "الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية"، مرجع سابق، ص ٢٤.
(٢) سورة الأحزاب : الآية ٦٧-٦٨ .
(٣) ابن الجوزي " جمال الدين أبي الفرج عبد الرحمن الجوزي " الروض الأنف " تحقيق عبد الرحمن الوكيل ، الجزء السابع ، مطبعة المؤيد ، مصر ، ص ٥٦٦ .
(٤) د/ سليمان الطماوي " عمر بن الخطاب والسياسة الشرعية " مرجع سابق ، ص ٢٦٧ .

وفيما يتعلق بعدم اللجوء إلي الأساليب العلمية الحديثة والإتجاه نحـو النمطية كسمة من سمات البيروقراطية في النظم الوضعية :

نجد أن الإسلام حثنا علي العلم النافع أيا كانت مجالاته ، وكرم العلمـاء وفضلهم علي كثير من العابدين، ويكفي أن أول أية نزلت علي الرسول ﷺ :

هي قول الله تعالي : ﴿ اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ (١) خَلَقَ الْإِنسَانَ مِنْ عَلَقٍ (٢) اقْرَأْ وَرَبُّكَ الْأَكْرَمُ (٣) الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ (٤) عَلَّمَ الْإِنسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ ﴾ (١) .

ففي هذه الآية دعوة إلي العلم والمعرفة ، هذا وقد أمر الله تبارك وتعالي بالرجوع إلي المختصين والعلماء وأولي الرأي والأمـر ، فـي المجـالات المختلفة لمعرفة تفصيلات ما أجملته المبادئ الإلهية ، ومعرفة ما استـشكل عليهم من مستحدثات الأمور .

قال تعالي :

﴿ وَمَا أَرْسَلْنَا مِن قَبْلِكَ إِلَّا رِجَالًا نُّوحِي إِلَيْهِمْ فَاسْأَلُوا أَهْلَ الذِّكْرِ إِن كُنتُمْ لَا تَعْلَمُونَ ﴾ (٢).

الفرع الثاني

موقف الفقه الإسلامي

من الخلل الإداري في بعض الإدارات

عرفنا قبل ذلك أن من أبرز العوامل التي تؤدي إلـي حـدوث الفـساد المؤسسي هو التسيب والخلل الإداري ، وعرفنا أيضا أن السمة العامة للإدارة في النظم الوضعية هي التسيب الرهيب وتحدث الباحث في هذا الأمر عن :

١- التخلف في أسلوب اختيار العاملين .

٢- الإنحرافات القيادية .

لذا فإن الباحث سيتحدث عن أسلوب الشريعة الإسلامية فـي إختيـار العاملين ، ثم عن موقف الشريعة الإسلامية من الإنحرافات القيادية .

---

(١) سورة العلق الآيات من ١-٥ .

(٢) سورة النحل الآية ٤٣ .

أولاً : أسلوب اختيار العاملين طبقاً للنظام الإداري الإسلامي :

تقضي توجيهات الإسلام منذ أربعة عشر قرناً بالتزام مبدأ الكفاءة في شغل الوظائف ، ويتمثل هذا الأمر في وجوب تولية الأصلح للوظيفة ، والحرص علي تنمية كفاية شاغلها .

١ـ تولية الأصلح :

يدعوا الإسلام دائما إلي إسناد الأعمال إلي ذوي الكفاءة والنزاهة ،عملاً بقول الله تعالي :

﴿ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ ﴾(١).

وقال تعالي :

﴿ وَقَالَ الْمَلِكُ ائْتُونِي بِهِ أَسْتَخْلِصْهُ لِنَفْسِي فَلَمَّا كَلَّمَهُ قَالَ إِنَّكَ الْيَوْمَ لَدَيْنَا مَكِينٌ أَمِينٌ ﴾(٢).

من هنا نجد أن القرآن الكريم جمع شروط التعيين في الوظائف في شرطين جامعين مانعين:

فالقوة شرط أساسي بل عنصراً فيمن يجب أن يتولى أمراً من أمور الجماعة لأنها العنصر الفاعل واللازم لإنجاز مهام الوظيفة ، فالعاجز لن ينجز شيئاً ، وهذه القوة تتلاءم مع نوعية الوظيفة ، فقد تكون في قوة الجسد ، أو قوة الإبصار ، أو في الخبرة العملية ، أو في مؤهل علمي دراسي معين بما يتلاءم مع متطلبات الوظيفة ، كما تفيدنا الأمانة بأن صاحب هذه الصفة يؤدي الأمانات إلي أهلها ، ويقوم بواجبات الوظيفة علي الوجه الأكمل ، فيقدم الخدمة لمستحقيها (٣).

ويركز النظام الإسلامي في مجال تولية الوظائف العامة علي اتخاذ الصلاحية كأساس لهذه التولية بحيث لا يجوز تولية من لا صلاحية له ، أو

---

(١) سورة القصص الآية ٣٦ .

(٢) سورة يوسف الآية ٥٤ .

(٣) حماد محمد شطا " الأصول الإسلامية للقانون الإداري " الكتاب الأول ، النظرية العامة للقانون الإداري ، دار الصحوة للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ١٤١١ هـ ، ص ٥١١ وما بعدها .

ترك الأصلح وتقديم الأقل صلاحية ، بمعني أنه لا يجوز اختيار من هو أقل كفاءة ، لان في ذلك مخالفة شرعية (١).

ويظهر ذلك في حديث النبي ﷺ حينما طلب منه أبو ذر الغفاري - رضي الله عنه - أن يستعمله علي أحد الإمارات ،" فَقَالَ : يَا رَسُولَ اللهِ أَلَا تَسْتَعْمِلُنِي : فَقَالَ لَهُ النَّبِيُّ ﷺ : " يَا أَبَا ذَرٍ إِنَّكَ ضَعِيفٌ وَإِنَّهَا أَمَانَةٌ وَإِنَّهَا يَوْمَ الْقِيَامَةِ خِزْيٌ وَنَدَامَةٌ إِلَّا مَنْ أَخَذَهَا بِحَقِّهَا وَأَدَّى الَّذِي عَلَيْهِ فِيهَا " (٢).

ففي هذا الحديث طلب النبي ﷺ أن تتوافر بعض المتطلبات الأساسية في تولي المناصب العامة مثل كفاءة الأداء والمهارات الذهنية والعقلية، ووجد ﷺ ببعد نظره ورؤيته الخاصة لهذ الصحابي الجليل أن هذه القدرات والمهارات ليست متوافرة فيه فقال له " إنك ضعيف " ثم بين ﷺ " أنها أمانة وأنه سوف يُسأل عنها يوم القيامة " (٣).

ولقد أشار الإمام بن تيمية إلي وجوب إختيار الأمثل فالأمثل ، وإذا فعل ذلك بعد الإجتهاد التام وأخذ الولاية بحقها فقد أدي الأمانة وقام بالواجب في هذا (٤).

ومن ثم يجب علي ولي الأمر أن يولي علي كل عمل من أعمال المسلمين من هو أصلح وأجدر وأكفأ ، فإن لم يفعل ذلك فقد خان الله ورسوله وجماعة المسلمين ، فقد قال ﷺ " مَنْ وَلِيَ مِنْ أَمْرِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئاً فَوَلَّى رَجُلاً وَهُوَ يَجِدُ مَنْ هُوَ أَصْلَحُ لِلْمُسْلِمِينَ فَقَدْ خَانَ اللهَ وَرَسُولَهُ " (٥).

---

(١) د/ حمدي أمين عبد الهادي " الفكر الإداري الإسلامي والمقارن ، الأصول العامة " مرجع سابق ، ص ١٦٨ .

(٢) رواة مسلم، مرجع سابق، باب كراهية الإمارة بغير ضرورة ، رقم ١٨٢٥، ص ١٧٨ .

(٣) عبد الله بن حاسن الجابري " الفساد الاقتصادي " أنواعة - وأسبابه - أثارة وعلاجة ، مجلة مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي، جامعة الأزهر، السنة السابعة ، العدد ٢١ ، ٢٠٠٣ ، ٣٩ ، ٤٠ .

(٤) السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية ، للإمام الشيخ شيخ الإسلام تقي الدين أحمد بن تيميه " دار الهلال ، ١٩٨١ ، ص ١٧ وما بعدها .

(٥) أبو عبد الله محمد بن عبد الله الحاكم : المستدرك علي الصحيحين ، تحقيق : مصطفي عبد القادر عطا ، د. الكتب العلمية ، بيروت ، لبنان ، ١٤١١هـ - ١٩٩٠ م ، كتاب الأحكام ، الحديث رقم ٧٠٢٤ الجزء ٤ ، ص ١٠٤ .

ولقد كان عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - يتطلب في المرشح للوظائف شروطاً تعد نموذجية بمقاييس العصر فضلا عن العلم والورع ، فكان يشترط في عامله القوة والهيبة مع التواضع ، والرحمة بالناس ، وألا يرشح للولاية من طلبها [1] .

وأكد الإمام عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - ذلك بقول " مَنْ وَلِيَ مِنْ أَمْرِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئاً فَوَلَّى رَجُلاً لِمَوَدَّةٍ أَوْ قَرَابَةٍ بَيْنَهُمَا فَقَدْ خَانَ اللهَ وَرَسُولَهُ وَالْمُسْلِمِينَ "[2].

٣- تنمية الكفاءة :

تؤكد توجيهات الإسلام دائماً علي ضرورة التزود بالعلم اللازم لممارسة سائر نشاطاتنا علي خير وجه ، كما تحرص هذه التوجيهات علي تحفيز الفرد لمواصلة نشاطه بجد واجتهاد ، وذلك بشتي طرق التحفيز المعروفة من التدريب والحوافز [3].

فالإسلام يحثنا دائما علي التزود بالعلم وطلب المزيد منه ، وذلك بإعتبار أن العلم هو الذي يؤدي إلي إكتساب القدرات المختلفة قال تعالي : ﴿ وَقُل رَّبِّ زِدْنِي عِلْماً ﴾ [4].

ومعني ذلك أن العامل حتى ولو كان حسن التأهيل وعلي دراية كاملة بعمله عند إلتحاقه به فإنه يجب عليه ألا يكتفي بذلك ويغلق نوافذ فكره وأبواب علمه عن الإطلاع علي ما يستجد وينفع في مجال عمله إلي أن يتقاعد[5].

وفيما يتعلق بالحوافز: فقد حرص الإسلام علي توفيرها ومراعاتها بدقة.

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوي عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة " دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص ٢٧٣ وما بعدها .

(٢) السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية ، للإمام الشيخ شيخ الإسلام تقي الدين أحمد بن تيميه " مرجع سابق، ص ٦ .

(٣) د/ حمدي أمين عبد الهادي " الفكر الإداري الإسلامي والمقارن ، الأصول العامة " دار الفكر العربي ، ١٩٨٤ ، سابق ، ص ١٧١ .

(٤) سورة طه الآية ١١٤ .

(٥) د/ ماجد راغب الحلو "الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية"، مرجع سابق، ص١٢٦.

قال تعالي : ﴿ إِنَّ الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ إِنَّا لا نُضِيعُ أَجْرَ مَنْ أَحْسَنَ عَمَلاً ﴾ (1).

ويبرز المولي عز وجل الدقة البالغة في الأخذ بهذه الحوافز سواء أكانت ايجابية (ثواب) أو سلبية (عقاب) إذ يقول سبحانه وتعالي : ﴿ فَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْراً يَرَه (٧) وَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرّاً يَرَه﴾ (2).

وهذا ما تقضيه سياسة الحوافز في تطبيقها ، لأن أي خلل في ميزان الحوافز زيادة أو نقصاً مهما كان طفيفاً ، من شأنه التأثير السلبي علي معنويات العاملين ، وعلي انتظام الجماعة وانضباط أمورها .

ثانياً : محاربة الشريعة للإنحرافات القيادية :

يحارب الإسلام منذ ظهوره كل أنواع الإنحراف ، سواء أكانت من القيادة أو من الرعية ، وذلك من خلال الرقابة الفعالة التي قام بها النبي ﷺ هو وأصحابه من بعده ، وأيضاً من خلال حسن اختيار القادة .

فقد كان النبي ﷺ يحارب الإنحرافات القيادية حيث كان يراقب عماله وولاته ويحاسبهم علي تصرفاتهم ، كما وضع ﷺ أساساً للرقابة الشعبية لمحاربة الإنحرافات .

وذلك من خلال قوله ﷺ "الدِّينُ النَّصِيحَةُ الدِّينُ النَّصِيحَةُ قَالُوا لِمَنْ يَا رَسُولَ اللَّهِ قَالَ للهِ وَلِكِتَابِهِ وَلِرَسُولِهِ وَلأَئِمَّةِ الْمُسْلِمِينَ أَوِ الْمُؤْمِنِينَ وَلِعَامَّتِهِمْ" (3) .

وأيضا قول النبي ﷺ " إِنَّ مِنْ أَفْضَلِ الْجِهَادِ كَلِمَةُ حَقٍ عِنْدَ سُلْطَانٍ جَائِرٍ " (4).

ومن ذلك أيضا ما روي عن أبي بكر الصديق – رضي الله عنه – أنه قال في خطبة خطبها: أيها الناس إنكم تقرؤون هذه الآية وتؤولونها علي

---

(١) سورة الكهف الآية ٣٠ .
(٢) سورة الزمر الآية ١٨ .
(٣) فتح الباري بشرح صحيح البخاري " للإمام الحافظ أحمد بن علي بن حجر العسقلاني " ت ٨٥٢ هـ ، دار الريان للتراث ، القاهرة ، الجزء الأول ، كتاب الأيمان والنذور ، رقم ٤٢ ، ص ١١٦ .
(٤) سنن بن ماجه للإمام الحافظ أبو عبد الله يزيد القزويني المعروف بابن ماجه ت ٢٧٣ ، دار الفكر العربي ، الجزء الرابع ، الحديث رقم ٢١٧٤ ، ص ٤٠٩ .

خلاف تأويلها ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا عَلَيْكُمْ أَنفُسَكُمْ لا يَضُرُّكُم مَّن ضَلَّ إِذَا اهْتَدَيْتُمْ ﴾(١) . وإني سمعت رسول الله ﷺ " يَقُولُ : مَا مِنْ قَوْمٍ عَمِلُوا بِالْمَعَاصِي وَمِنْهُمْ مَنْ يَقْدِرُ أَنْ يَنْكُرَ عَلَيْهِم فَلَمْ يَفْعَلْ إِلَّا يُوشَكَ أَنْ يَعُمَّهُمُ اللهُ بِعَذَابٍ مِنْ عِنْدِهِ"(٢).

وتطبيقاً لمحاربة النبي ﷺ للإنحرافات القيادية ، ما فعله مع " ابن اللتبيه "الذي استعمله علي الصدقة" فعن أبي عبد الرحمن سعد الساعدي رضي الله عنه قال:

" اسْتَعْمَلَ النَّبِيُّ ﷺ رَجُلاً مِنَ الْأَزْدِ يُقَالُ لَهُ ابْنُ اللُّتْبِيَه عَلَي الصَّدَقَةِ ، فَلَمَّا قَدِمَ قَالَ : هَذَا لَكُمْ وَهَذَا أُهْدِيَ إِلَيَّ ، فَقَامَ رَسُولُ الله - صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ - عَلَي الْمِنْبَرِ ، فَحَمِدَ اللهَ وَأَثْنَي عَلَيْهِ ، ثُمَّ قَالَ : أَمَا بَعْدُ فَإِنِي أَسْتَعمِلُ الرَجُلَ مِنْكُمْ عَلَي الْعَمَلِ مِمَا وَلَانِي اللهُ ، فَيَقُولُ :هَذَا لَكُمْ وَهَذَا هَدِيَّةٌ أُهْدِيَتْ إِلَيَّ أَفَلَا جَلَسَ فِي بَيْتِ أَبِيهِ أَوْ أُمُّهُ حَتَى تَأْتِيَه إِنْ كَانَ صَادِقاً ، وَالله لَا يَأْخُذَ أَحَدٌ مِنْكُمْ شَيْئاً بِغَيْرِ حَقِهِ إِلَّا لَقِيَ اللهَ تَعَالَي وَيَحْمِلُهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ، فَلَا أَعرِفَنَّ أَحَداً مِنْكُمْ لَقِيَ اللهَ يَحْمِلُ بَعِيْراً لَهُ رُغَاءٌ ، أَوْ بَقَرَةً لَهَا خُوَارٌ أَوْ شَاةً تَيْعَر فَرَفَعَ يَدَيْهِ ﷺ حَتَى رُؤِيَ بَيَاضُ إِبِطَيْهِ ، فَقَالَ : اللَّهُمَّ بَلَّغْتُ اللَّهُمَّ فَاشْهَدْ " (٣).

كما حرص الخلفاء الراشدون أيضاً علي تطبيق منهج النبوة في محاربة الإنحرافات القيادية ، فهذا عمر بن الخطاب - رضي الله تبارك وتعالي عنه - يشدد متابعته لعماله ومراقبتهم ومحاسبتهم ويأخذ المذنب منهم بكل شدة ، وكانت له عيون تأتيه بأخبارهم أولاً بأول ، ومما يذكر في هذا الأمر أنه - رضي الله عنه - خرج يوماً إلي سوق المدينة فجاءه رجل يقول : واعمراه ! فلما سأله عن خبره ، قال أن عاملا من عماله أمر رجلاً أن ينزل في وادٍ

---

(١) سورة المائدة الآية ١٠٥ .

(٢) الترغيب والترهيب للمنذري " الإمام زكي الدين عبد العظيم عبد القوي المنذري " مطبع الحلبي ، الطبعة الثانية ، الجزء الثالث ، ص ٢٢٦ .

(٣) رياض الصالحين من كلام سيد المرسلين للإمام النووي " الإمام أبي زكريا يحي بن شرف النووي الدمشقي ، مطبعة الأنوار المحمدية ، القاهرة ، ٨٦ .

- محمد بن إسماعيل أبو عبد الله البخاري الجعفي " صحيح البخاري " دار بن كثير ، اليمامة بيروت ، الطبعة الثالثة ، ١٤٠٧هـ - ١٩٨٧ م ، باب إحتيال العامل ، الحديث رقم ٦٥٧٨ . الجزء السادس ، ص ٢٥٥٩ .

لينظر كم عمقه ، فرفض الرجل ، لكن الوالي أرغمه علي النزول ، مما أدي إلي وفاته ، فأحضر - عمر رضي الله عنه - هذا الوالي وقال له : " أما لولا أني أخاف الله أن تكون سبة من بعدي لضربت عنقك بيدي، ولكن لا تبـــرح حتي تؤدي ديته ، والله لا أوليك أبداً [1].

❁❁❁

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوي عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة " دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص ٢٨٤ .

المبحث الثاني
الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري
وموقف الفقه الإسلامي منها

تمهيد وتقسيم :

تلعب الأسباب الاقتصادية دوراً هاماً في ظهور الفساد الاداري ، فسوء الأحوال الإقتصادية والتي تتمثل في عجز الدولة عن إشباع الحاجات الأساسية للمواطن ، سبب رئيسي لظهور مثل هذه الآفة ، وذلك غالباً ما يكون مقروناً بالسياسات الاقتصادية التي لا تحقق قدراً من التوازن في توزيع الثروات علي السكان ، والتحول غير المخطط نحو خصخصة القطاع العام ، كذلك الأزمات الاقتصادية التي تتعرض لها المجتمعات لأسباب مختلفة (١).

وعلي ذلك سنقسم هذا المبحث إلي مطلبين :

المطلب الأول : الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري .

المطلب الثاني : موقف الفقه الإسلامي من الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري .

المطلب الأول
الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري

هناك مجموعة من الأسباب الاقتصادية أدت إلي انتشار الفساد الإداري والتي تتمثل في :

أولاً : سوء توزيع الدخل :

يعتبر سوء توزيع الدخل والثروات من أهم الأسباب الاقتصادية التي تؤدي إلي حدوث الفساد بشكل عام . حيث إن الخلل في توزيع الدخول والثروات أصبح ظاهرة واضحة سواء علي المستوي الدولي أو علي

---

(١) عامر الكبيسي " الفساد الإداري للدول العربية " رؤية منهجية المعالجة والتشخيص ، بدون دار نشر ، ٢٠٠٠م ، ص ٨٥ .

المستوي العربي والإسلامي ، الأمر الذي يحتم التدخل لإعادة التوزيع علي نحو أكثر عدالة (١).

ولقد ساعدت بعض السياسات الاقتصادية الخاطئة في مصر إلي عدم تحقيق العدالة في توزيع الدخول والثروات مثل سياسة الخصخصة ، فذهبت السياسات إلي أن الهدف الرئيسي من الخصخصة هو تصحيح الأوضاع الاقتصادية والمالية والفنية لشركات القطاع العام بغرض تحويل هذه الشركات إلي كيانات قوية رابحه، ووقف خسائرها وزيادة معدلات استخدام الطاقات الانتاجية المتاحة لديها (٢).

ولكن نظراً لسوء تنفيذ هذه السياسات الاقتصادية جاءت النتيجة عكسية فتركزت الثروة في أيدي شرائح الدخل العليا الأمر الذي أدي إلي زيادة درجة عدم المساوة في توزيع الدخول ، فضلاً عما تتضمنه الخصخصة من إمكانية انتقال ملكية الشركات المباعة إلي الشركات دولية النشاط ، مما يؤدي أيضاً إلي زيات التفاوت العالمي في توزيع الخدول والثروات (٣).

ثانياً: عدم اهتمام الحكومة بالتشريعات الخاصة بالأجور والمرتبات :

يلعب الجانب الاقتصادي للفرد والمجتمع علي حد سواء ، المتمثل في الفقر والعوز وتدني مرتبات الموظفين دوراً هاماً في انتشار الفساد الإداري(٤).

وعلي المستوي التنظيمي فإن غياب النظم الخاصة بالحوافز والتي تساعد العاملين علي البذل والتمسك بالأخلاق ، وعدم تحديد الرواتب علي أساس سليم مبني علي توصيف الوظائف وفقدان العدالة في الترقية يؤدي إلي تفشي الفساد الإداري (٥).

---

(١) د/ السيد عطية عبد الواحد " حق الفقراء المسلمين في ثروات الأمة الإسلامية ، دار النهضة العربية، ١٩٩٢ ، ص ١٣ .

(٢) د/ طارق محمد فاروق أبو العينين الحصري " الآثار الاجتماعية لبرامج الاصلاح الاقتصادي في مصر ومواجهتها " رسالة دكتوراة ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٤٠ وما بعدها .

(٣) د/ محمد دويدار " قانون قطاع الأعمال العام "، ندوة كلية الحقوق جامعة المنصورة ، يناير ، ١٩٩٣ ، ص١٩ .

(٤) عامر الكبيسي " الفساد والعولمة تزامن لا توأمة " المكتب الجامعي الحديث ، الرياض ، ٢٠٠٥ ، ص ٦٨ .

(٥) قيس المؤمن واخرون " التنمية الإدارية " دار زهراء للنشر، عمان، ١٩٩٧م، ص ٦٧ .

ولقد دعت منظمة الشفافية الدولية إلي ضرورة إصلاح نظام الأجور في مصر للحد من الفساد ، وأكدت أن الفساد الإداري ينتشر عندما تصبح الأجور لا تغطي نفقات المعيشة الأساسية . وفي تقرير عن نتائج مسح لمدركات المواطنين المصريين حول الشفافية والفساد صادر عن مركز الاهرام للدراسات الاقتصادية ، أن ٩٠% من المشاركين في المسح يرون أن من أهم الأسباب في طلب الرشوة الحكومية هو تدني المرتبات والأجور ، وأصبح دفع الرشوة للموظف الحكومي أمراً مألوفاً يقوم به الجميع ، كما ذكر ٥٦ % من المشاركين في المسح أن الموظف طلب الرشوة بشكل مباشر ، وقال ٧٠% منهم أنهم دفعوا الرشوة من أجل إنهاء عملهم بسرعة [1].

ثالثاً : ضعف الأجور والمرتبات :

من أهم الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري هي تدني الأجور والمرتبات، مما يشكل دافعاً للرشوة ، وسيكون ذلك سبباً في كل التصرفات المخالفة ، فيحاول الموظف تحسين هذا الدخل ومواجهة الغلاء وتعويض ذلك النقص في دخله الرسمي، عن طريق الحصول علي الأموال اللازمة له بطريقة غير مشروعة [2].

ويعتبر ضعف الأجور والمرتبات وسوء العدالة في توزيعها من الأسباب الهامة إلي إندلاع الثورات والإحتجاجات وعلي سبيل المثال ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ م ، فهناك شعور عام لدي المصريين بعدم عدالة صارخ في توزيع الأجور والمرتبات حتي في ظل التشابه في الواجبات والمسئوليات ، فوفقا لدراسة أجرتها وزارة الدولة للتنمية الإدارية عام ٢٠٠٩ ، يعتقد ٤٠% من المصريين أن الحكومة المصرية غير عادلة ويدلل ما يقرب من ٧١% منهم علي ظلم الحكومة بالإنتشار المخيف للفقر ، بينما يعتقد ٣٦ % منهم أن الأجور المتدنية هي إحدي صور التعبير عن إنعدام العدالة [3].

---

(١) مقال بعنوان منظمة الشفافية تدعو لتحسين الأجور في مصر ، الجزيرة نت " الاقتصاد والأعمال " متاح علي شبكة الإنترنت www.aljazeera.net/.../3/.../

(٢) د/ السيد عطية عبد الواحد " حق الفقراء المسلمين في ثروات الأمة الإسلامية ، مرجع سابق ، ص ١٤ .

(٣) لجنة الشفافية والنزاهة " وزارة التنمية الإدارية " " الأطر الثقافية التي تحكم سلوك المصريين واختياراتهم " دراسة لقيم النزاهة والشفافية والفساد ٢٠٠٩.
www.ad.gov.eg/IMG1.PDF

وتظهر عدم العدالة إذا ما قورنت مرتبات العاملين في الحكومة المركزية مع العاملين في المحليات ، حيث يحصل الموظفون علي المستوي المركزي علي ٤٩% من إجمالي الأجور بينما يمثلون ٣١% فقط من قوة العمل ، علي الجانب الآخر يحصل الموظفون العاملون في مؤسسات الحكم المحلي علي ٤٠% علي الرغم من أنهم يمثلون ٥٤% من إجمالي قوة العمل في الوظيفة العامة (١).

رابعاً : الفقر واتساع الفجوة بين الفقراء والأغنياء :

يعتبر الفقر واتساع الفجوة بين الأغنياء والفقراء من أهم الأسباب الاقتصادية التي تساعد علي انتشار الفساد الإداري .

ولعل من أهم الآثار التي تنتج عن الفساد الإداري هو الفقر ، فالفساد الناتج عن الإحتكار والظلم وسيطرة البعض علي المصارف وأسواق المال والنقد وعلي كافة المرافق ووسائل المعيشة والإنتاج ، كل هذه الأمور تؤدي إلي سوء الأحوال المعيشية للفقراء.

ويساهم الفساد الإداري الناتج عن البيروقراطية وتعقيد الإجراءات ، في تعطيل مشاريع النهضة الاقتصادية المنشودة ، الأمر الذي يؤدي إلي سوء الأحوال المعيشية وزيادة عدد الفقراء ، هذا وقد رصد تقرير الفساد الذي يصدر عن منظمة الشفافية الدولية أربعة جوانب يؤثر فيها الفساد بدرجة كبيرة جداً علي البنية التحتية ، ومن ثم علي تكلفة الخدمات بالنسبة للفقراء من خلال رفعه لتكلفة رأس المال والتي تتمثل في (٢) :

١- الفساد يؤخر ويقلص الإنفاق الاستثماري علي البنية التحتية ، وأن خفضاً متواضعاً في الفساد سوف يعظم الاستثمارات في مجالات كثيرة .

٢- الفساد يقلص النمو الذي يتم تخليقه عبر الإنفاق علي الاستثمار في البنية التحتية .

---

(١) عبد الفتاح الجبالي " نحو مجتمع أكثر شفافية في مصر " مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية، ٢٠٠٧ www.acpss.ahram.org.eg/acpaa- dedi/text/P

(٢) د/ حمدي عبد العظيم " مفهوم ومقاييس الفقر بين الفكر الإسلامي والفكر المعاصر " المرجع السابق ، ص ٢٦.

٣- الفساد يرفع تكلفة تشغيل المستوي المتوافر من خدمات البنية التحتية .

٤- الفساد يقلل نوعية ومستوي البنية التحتية ويقلص القدرة علي الاستفادة منها ، خصوصاً بالنسبة للفقراء .

ويؤذي الفساد الفقراء بشكل غير مباشر ، لأنه يعرقل النمو الاقتصادي ويكرس عدم المساواة ، ويلحق الأذى بتوزيع الإنفاق العام ، ومن خلال قنوات أخري عديدة يقف عائقاً أمام تخفيف حدة الفقر ، وقد أظهرت الدراسات أن الفقراء يدفعون نصيباً من دخولهم علي الرشاوى أكثر من الأغنياء ، ويعتمد علي الخدمات العامة أكثر من الأغنياء ، كما تتشابه ظروف الفساد وعلاقة الفساد بالفقر في مختلف الدول العربية ، حيث ينشأ الفساد من خلال بيروقراطيات تنشأ في جميعها بالتوازي مع طبيعة أنظمة الحكم منها البيروقراطية الملكية ، وبيروقراطية الحزب ، وبيروقراطية الدولة، وبيروقراطية العائلة والعشيرة ، ويؤدي الاستئثار بالحكم إلي حالة قصوي من الفقر الاجتماعي ، وإجهاض سياسية استهداف الفقراء بالدعم ، وهو النهج الذي أكده تقرير التنمية لسنة ٢٠٠٤م (١) .

خامساً : ارتفاع تكاليف المعيشة :

عندما ترتفع تكلفة المعيشة مع ثبات الدخول ، يؤدي إلي ارتفاع مظاهر الفساد الإداري ، مثل الرشوة والتهرب الضريبي ، وكذلك استغلال الوظيفة العامة من أجل الحصول علي دخول إضافية (٢) .

سادساً : اتباع السياسات النقدية والمالية غير العادلة :

إن اتباع سياسات نقدية أو مالية غير عادلة أو غير متزنة ، من أهم الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري ، وذلك مثل سياسة التوسع في الإصدار النقدي تؤدي إلي التضخم وارتفاع الأسعار، وعدم كفايتها لتحقيق المطالب

---

(١) أ / عجيلة محمد ، أ / بن نوي مصطفي " استراتيجية معالجة الفقر في ظل العولمة " حالة الجزائر ، جامعة الأغواط ، أ / بلحمدي سيدي علي ، المركز الجامعي خميس مليانة .

(٢) د/ طارق محمد فاروق أبو العينين الحصري " الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي في مصر ومواجهتها " خلال الفترة من ١٩٩٠ – ٢٠٠٠ ، مرجع السابق ، ص ٢٥٣ .

الأساسية ، وإنعدام دورها في تسوية المدفوعات الآجلة ، وتأثير ذلك علي المعاملات والديون ، وعلي أصحاب الدخول الثابتة ، ويصاحب ذلك التوسع في الإئتمان المصرفي مع عدم الرقابة الجيدة علي قطاع المصارف والمماطلة في سداد القروض (١) .

سابعاً : تزاوج السلطة والمال :

من الأسباب الاقتصادية التي تؤدي إلي انتشار ظاهرة الفساد الإداري تزاوج المال مع السلطة وذلك من خلال تداخل العلاقات الاجتماعية مع العلاقات الاقتصادية أو المالية ، ومن ثم تنتشر المحسوبية والوساطة خاصة إذا ما ترتب علي ذلك تربح ذوي السلطة بطريق مباشر أو غير مباشر من هذه السلطة ، وفي مثل هذه الحالات تصبح القرابة أو الصداقة هي المدخل الطبيعي للحصول علي منافع مادية بدون وجه حق ، خاصة عندما تكون هناك عائلات حاكمة تمتلك مجموعة من الشركات أو تكون لها علاقة بأصحاب شركات كبيرة تبحث عن الأرباح من خلال صلة القرابة أو المعرفة، ومن ثم استغلال أصحاب القرار مناصبهم في التربح والحصول علي منافع مالية أو هدايا عينية أو الحصول علي رشاوي باهظة للحصول علي موافقات لتمرير أعمال غير مطابقة للمواصفات أو صفقات غير مشروعة أو مخالفة للوائح والقوانين ، ويدل علي ذلك ما حدث في إنجلترا ، حيث حصل مارك بن السيدة مارجريت تاتشر علي عمولة تقدر بعدة ملايين من الجنيهات مقابل اتفاقية اليمامة للسلاح عام ١٩٨٥م (٢) .

ثامناً : زيادة درجة مساهمة القطاع العام في الأنشطة الإقتصادية :

تجدر الإشارة إلي أنه كلما ارتفعت درجة سيطرة القطاع العام علي الأنشطة الاقتصادية المتعددة كلما زاد الميل نحو ، الفساد نظراً لما ينطوي

---

(١) سيد شوربجي عبد المولي، الفكر الاقتصادي الإسلامي، ومكافحة جرائم النمو الاقتصادي، المركز العربي للدرسات الأمنية والتدريب، الرياض، السعودية، ١٤١٢، ص٥٦.

(٢) حمدي عبد العظيم " عولمة الفساد وفساد العولمة " الدار الجامعية ، الاسكندرية ، الطبعة الثانية ، ٢٠١١ ، ص ٦٩ ، أشار إليه د/ نزيه عبد المقصود مبروك ، الفساد الاقتصادي ، أسبابه -- أشكاله – وآليات مكافحتة دارسة مقارنة بالشريعة الإسلامية ، مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا ، الجزء الرابع ، ٢٠٠١ ص ١٩٧٢ .

عليه القطاع العام من بعض التعقيدات الإدارية التي لا تهتم بعملية الإنتاج بقدر تركيزها علي عملية التوزيع ، وعلي عملية التخطيط دون وجود دور لآليات السوق الحرة في تخصيص الموارد الاقتصادية ، الأمر الذي يؤدي إلي فتح المجال أمام ممارسات متعددة من الفساد ، وذلك عن طريق تسهيل بعض الموظفين العموميين لهذه التعقيدات مقابل منفعة خاصة يحصلون عليها[١] .

وعلي ذلك يمكننا أن نلخص مجموعة من الأسباب الاقتصادية أدت إلي ظهور الفساد الإداري :

١- أدت الفجوة المتزايدة – بفعل التضخم بين الدخول الأسمية للعاملين بأجهزة الدولة ، واحتياجاتهم المالية الحقيقية لمواجهة متطلبات المعيشة – إلي تقوية الدافع لارتكاب صور الفساد الإداري ، كالرشوة والإختلاس والسرقة ، نظراً لصعوبة سد تلك الفجوة بأساليب مشروعة [٢].

٢- مع ارتفاع قيمة الدخول الناجمة عن الفساد الإداري والرشوة عن قيمة الدخول الرسمية المستمدة من العمل الأصلي ، يفقد الأفراد ثقتهم في عملهم الأصلي ، وبالتالي يتقبلون تدريجياً فكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والمهني [٣].

٣- حصول العديد من الفئات في بعض الوظائف علي دخول إضافية دون معيار واضح يحكمه ، أو مقابل عمل حقيقي لها وذلك تحت مسميات مختلفة ، فقد أدي ذلك إلي تمتع تلك الفئات بالدخول الإضافية مع حرمان فئات واسعة أخري منها الأمر ، الذي أدي قبول عدد كبير من ذوي الدخول المحدودة فكرة الرشوة أو تبريرها أمام نفسه [٤] .

---

(١) د/ نزيه عبد المقصود مبروك ، الفساد الاقتصادي ، أسبابه – أشكاله – وآليات مكافحته ، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية ، مرجع سابق ، ص ١٩٧٠.

(٢) احمد محمد حبيب البوتي " أخلاقيات الأعمال وأثرها في تقليل الفساد الإداري " بحث غير منشور ، الجهاز المركزي للمحاسبات ، ص ١١ .

(٣) احمد محمد حبيب البوتي ، المرجع السابق ، ص ١٢ .

(٤) صلاح الدين منسي " الإنفتاح الاقتصادي والجريمة في مصر " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٩م ، ص ٣١٨ وما بعده .

المطلب الثاني

موقف الفقه الإسلامي من الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري

موقف الإسلام من تحقيق التوازن العادل للدخول :

يحرص الإسلام دائماً وأبداً علي تحقيق العدالة الإجتماعية لأنها تؤتي أفضل الثمار وأحسن النتائج ، لاسيما في ايجاد طاقات بشرية فعالة تعطي ولا تحقد ، فالعدالة الإجتماعية تؤتي أفضل النتائج في المجتمع المسلم الذي يقوم علي أساس العقيدة الإسلامية [1] .

فالإسلام يعتبر العدالة مبدأ أساسياً يجب تحقيقه في مظاهر النشاط الإنساني ، قال تعالي :

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَى وَيَنْهَى عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ ﴾ [2] .

ومما يجب التنبيه إليه أن تمركز الثروة وممارسة الإحتكار كمصدر للفوارق والمظالم تمثل حواجز لإقامة العدالة الإجتماعية والأخوة والإنسجام الاجتماعي[3].

إذا كان الأصل أن يكون هناك مساواة بين أفراد المجتمع في الحصول علي المستوي الضروري اللازم لحياتهم أو ما يسميه البعض بحد الكفاية ، إلا أنه بعد تحقق هذا المستوي يجوز أن يكون هناك تفاوت بينهم [4] .

والعدالة الإجتماعية ليست معناها التسوية المطلقة بين الناس ، وإنما موجبها أن يتساوي الناس في تهيئة الفرص لهم مثل التعليم المثمر والرعاية الصحية المناسبة ... إلخ [5] .

---

(١) سيد قطب " العدالة الإجتماعية في الإسلام " دار الشروق ، طبعة ١٩٨٠ ، ص ٤١ .

(٢) سورة النحل : الآية ٩٠ .

(٣) د/ عبد الحميد براهيمي " العدالة الاجتماعية والتنمية في الاقتصاد الإسلامي " مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، الطبعة الأولي ، ١٩٩٧ ، ص ٣٢ .

(٤) د/ السيد عطية عبد الواحد " دور السياسة المالية الإسلامية في تحقيق التنمية الاقتصدية والتوزيع العادل للدخول " نماذج للقيم الأخلاقية في السياسة المالية الإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٣ ، ص ٦٢٢ .

(٥) الشيخ محمد أبو زهرة ، المجتمع الإنساني في ظل الإسلام " سلسلة كتب الإمام محمد أبو زهرة ، بدون دار نشر وتاريخ ، ص ١٢٨ .

المطلب الثاني

موقف الفقه الإسلامي من الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري

موقف الإسلام من تحقيق التوازن العادل للدخول :

يحرص الإسلام دائماً وأبداً علي تحقيق العدالة الإجتماعية لأنها تؤتي أفضل الثمار وأحسن النتائج ، لاسيما في ايجاد طاقات بشرية فعالة تعطي ولا تحقد ، فالعدالة الإجتماعية تؤتي أفضل النتائج في المجتمع المسلم الذي يقوم علي أساس العقيدة الإسلامية (١) .

فالإسلام يعتبر العدالة مبدأ أساسياً يجب تحقيقه في مظاهر النشاط الإنساني ، قال تعالي :

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَى وَيَنْهَى عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ ﴾ (٢) .

ومما يجب التنبيه إليه أن تمركز الثروة وممارسة الإحتكار كمصدر للفوارق والمظالم تمثل حواجز لإقامة العدالة الإجتماعية والأخوة والإنسجام الاجتماعي(٣).

إذا كان الأصل أن يكون هناك مساواة بين أفراد المجتمع في الحصول علي المستوي الضروري اللازم لحياتهم أو ما يسميه البعض بحد الكفاية ، إلا أنه بعد تحقق هذا المستوي يجوز أن يكون هناك تفاوت بينهم (٤) .

والعدالة الإجتماعية ليست معناها التسوية المطلقة بين الناس ، وإنما موجبها أن يتساوي الناس في تهيئة الفرص لهم مثل التعليم المثمر والرعاية الصحية المناسبة ... إلخ (٥) .

---

(١) سيد قطب " العدالة الإجتماعية في الإسلام " دار الشروق ، طبعة ١٩٨٠ ، ص ٤١ .

(٢) سورة النحل : الآية ٩٠ .

(٣) د/ عبد الحميد براهيمي " العدالة الاجتماعية والتنمية في الاقتصاد الإسلامي " مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، الطبعة الأولي ، ١٩٩٧ ، ص ٣٢ .

(٤) د/ السيد عطية عبد الواحد " دور السياسة المالية الإسلامية في تحقيق التنمية الاقتصدية والتوزيع العادل للدخول " نماذج للقيم الأخلاقية في السياسة المالية الإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٣ ، ص ٦٢٢ .

(٥) الشيخ محمد أبو زهرة ، المجتمع الإنساني في ظل الإسلام " سلسلة كتب الإمام محمد أبو زهرة ، بدون دار نشر وتاريخ ، ص ١٢٨ .

ويلاحظ أن الإسلام بإقراره التفاوت بين الأفراد في امتلاكهم للثروات والدخول ، فهو يراعي الفطرة البشرية وطبيعتها ، لأنه من الحقائق الكونية الثابته أن البشر جميعاً ليسو سواء في قدراتهم الفكرية أو الجسدية ، بل هم متفاوتون بحسب قدرة كل منهم علي العمل والعطاء ، كما أن إقرار الإسلام للتفاوت مدعاة للعمل والتنافس ، لأنه يشحذ الهمم والنفوس للعمل والإبداع والإنتاج (١) .

ويدل علي مشروعية التفاوت بين الناس قول الله تعالي :

﴿ أَهُمْ يَقْسِمُونَ رَحْمَةَ رَبِّكَ نَحْنُ قَسَمْنَا بَيْنَهُمْ مَعِيشَتَهُمْ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَرَفَعْنَا بَعْضَهُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِيَتَّخِذَ بَعْضُهُمْ بَعْضاً سُخْرِيّاً وَرَحْمَةُ رَبِّكَ خَيْرٌ مِمَّا يَجْمَعُونَ﴾ (٢) .

موقف الشريعة الإسلامية من الفقر واتساع الفجوة بين الأغنياء والفقراء ومحاربته لضعف الأجور:

ـ فيما يتعلق بمشكلة الفقر :

تعتبر مشكلة الفقر من المشاكل التي اهتم الإسلام بمواجهتها بالأساليب أو الأدوات المستمدة من الشريعة الاسلامية .

فقد حرص الإسلام على توفير حد الكفاية لكل فرد فى المجتمع الإسلامى بصرف النظر عن عقيدة أو ديانة ، ويقصد بحد الكفاية المستوى اللائق للمعيشة وليس المستوى الأدنى ، المعروف بحد الكفاية أي أن علاج الإسلام للفقر ينقل الفرد من مستوى الفقر إلى مستوى الغنى (٣) .

ولقد حرص الإسلام علي إتاحة الفرص أمام الفقراء ليقفوا علي قدم المساواة مع الأغنياء فحث الإسلام على العمل المنتج الحلال ويعتبره خير

---

(١) د/ محمد عوض رضوان " الاتجاهات الحديثة في تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي " دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٢٠٩ وما بعدها .

(٢) سورة الزخرف : الآية ٣٢.

(٣) د/ حمدي عبد العظيم " ندوة الفقر والفقراء في نظر الإسلام " مفهوم ومقاييس الفقر بين الفكر الإسلامي والفكر المعاصر" مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي، الأحد ٨ رجب ١٤٢٠هـ - ١٧ أكتوبر ١٩٩٩ ، ص ١ .

وسيلة للكسب، فيقول لله عز وجل ﴿فَإِذَا قُضِيَتِ الصَّلَاةُ فَانتَشِرُوا فِي الْأَرْضِ وَابْتَغُوا مِن فَضْلِ اللَّهِ وَاذْكُرُوا اللَّهَ كَثِيرًا لَّعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ﴾ (١).

فضلا عن الكثير من الأحاديث النبوية الشريفة التي تحث على العمل منها : فقد روي أن النبي ﷺ قال : ﴿ كَسَبَ الرَّجُلُ كَسْبًا أَطْيَبَ مِنْ عَمَلِ يَدِهِ ، وَمَا أَنْفَقَ الرَّجُلُ عَلَى نَفْسِهِ وَأَهْلِهِ وَوَلَدِهِ وَخَادِمِهِ، فَهُوَ صَدَقَةٌ مَا ﴾ (٢).

والإسلام ينظر إلى الفقر باعتباره مشكلة تتطلب الحل ، بل آفة خطيرة تستوجب المكافحة والعلاج ويبين أن علاجه مستطاع ، وليس محاربةً لقدر الله ، وهو يرفض نظرة الذين يعدون الفقر قدراً محتوماً لا مفر منه ولا علاج له إلا الرضا والقناعة كما يرفض نظرة الذين يقتصرون فى علاج الفقر على جانب الإحسان والتصدق الاختياري وحده .

وهناك مجموعة من الأسباب والعوامل في الأنظمة الفاسدة أدت إلى تفاقم مشكلة الفقر منها :

١- سوء توزيع الدخل القومي وسوء توزيع الملكية الزراعية وسوء توزيع الثروة بصفة عامة .

٢- التعقيدات الإدارية وسوء النظام السياسي ومقاومة الفئات الغنية أي تغير يمكن أن يؤدى إلى تحسن أحوال الغالبية الفقيرة فى المجتمع .

٣- إنخفاض الموارد وزيادة الإنفاق على الحرب وعسكرة المجتمع على حساب نفقات الرعاية الاجتماعية .

٤- سيطرة الدولة واحتكارها للنشاط الاقتصادي وتوجيهه لحماية النظام السياسي المسيطر ، وفئة الأثرياء في مقدرات البلاد والعباد ولا يخفى على كل ذي لب أن الإسلام يرفض كل هذه الأمور التي تؤدى إلى تفاقم مشكلة الفقر بل وحاربها (٣) .

---

(١) سورة الجمعة " الآية : ١٠.

(٢) سنن بن ماجه ، باب الحث علي المكاسب ، الحديث ٢١٣٧ ، مرجع سابق .

(٣) د/ يوسف القرضاوي "مشكلة الفقر وكيف عالجها الإسلام" مكتبة وهبة، ١٩٩٦، ص٣٣ وما بعدها.

- **وفيما يتعلق بالتفاوت وسوء التوزيع :**

نجد أن الإسلام ينهى عن ذلك :

وذلك في قول الله تعالي : ﴿ مَا أَفَاءَ اللهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَى وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الأَغْنِيَاءِ مِنكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانتَهُوا وَاتَّقُوا اللهَ إِنَّ اللهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ﴾ (١).

فقي هذه الآية الكريمة علل المولي عز وجل توزيع الفيء في الوجوه والمصارف التي ذكرها بقولة : ﴿ كَيْ لا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الأَغْنِيَاءِ مِنكُمْ ﴾

أي كي لا يكون المال متداولاً بين فئة تستأثر به دون غيرها ويتصرفون فيها بمحض الشهوات والآراء ولا يصرفون شيئاً من إلي الفقراء(٢).

وهذا ما حرص عليه النبي ﷺ حيث إتجه إلي توزيع الأموال التي أفاء بها الله عليه من يهود بني النضير علي المهاجرين خاصة دون الأنصار ، إلا رجلين منهم هما سهل بن حنيف وأبو دجانة، ذكرا له ﷺ بالفقر فأعطاهما(٣).

وعن أنس بن مالك – رضي الله عنه – : دعا رسول الله ﷺ الأنصار ليكتب لهم بشيء بالبحرين فقالوا : لا يارسول الله حتي تكتب لإخواننا المهاجرين بمثله ، فقال : إنكم سترون بعدي أثره فاصبروا حتي تلقوني (٤).

هذه الرايات إن دلت علي شيء إنما تدل علي أن النبي ﷺ بعد أن خوله الله أموال بني النضير ، وأذن له بالتصرف فيها لم يستأثر بها علي الناس ، ولكنه وجد في هذه الأموال فرصة لتحقيق التوازن الاقتصادي بين أبناء المجتمع المسلم في المدينة وتضييق الفجوة بين الأغنياء والفقراء (٥) .

---

(١) سورة الحشر " الآية : ٧ .

(٢) تفسير القرآن العظيم لابن كثير ، مرجع سابق ، الجزء الثالث ، ص ٤٧٢ .

(٣) يحيي بن أدم القرشي " كتاب الخراج " مكتبة دار التراث ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، بدون سنة ، ص ٣٤ .

(٤) يحيي بن أدم " كتاب الخراج " المرجع السابق ، ص ٣٥ .

(٥) د/ نزيه عبد المقصود مبروك ، الفساد الاقتصادي ، أسبابه – أشكاله – وآليات مكافحته، داراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية ،مرجع سابق ، ص ٢٠٩٦ .

ولقد حارب الإسلام كل الأمور الفاسدة التي تؤدي إلى انتشار الفقـر ، وكما نعلم أن النظام الاسلامي يعتبر المال في الحقيقة مال الله ، ويعتبر حائز المال ومالكه بمنزلة الوكيل أو الأمين على هذا المـال فهـو غيـر مطلـق التصرف فيه بل هو مقيد بأوامر مالك المال الأصلي وتوجيهاته ، ولهذا كان النظام الذي شرعه رب العباد لحفظ المال وتثميره وتداوله وتوزيعه وإنفاقـه واستهلاكه محققا لمصلحة الجميع فقراء وأغنياء على السواء (١) .

ومن هنا فقد حذر هذا النظام إضاعة المال وتبديـده وحـرمَ الإسـراف والتبذير ، وجعل المبذرين إخوان الشياطين ، ولم يكتـف بهـذه التوجيهـات الرشيدة من قانون الحجر على كل شخص مُبذر متلف كما في قولـه تعـالى ﴿ولا تُؤْتُوا السُّفَهَاءَ أَمْوَالَكُمْ الَّتِي جَعَلَ اللهُ لَكُمْ قِيَاماً ﴾ (٢).

وَحَرم هذا النظام الترف الذي يُقسم الشعب إلى أقليـه مُنعمـة مُترهلـة عاطلة وأكثرية محرومة حاسده .

كما أعلن القرآن الحرب على المرابين ، وذلك كما في قول الله تعالي :

﴿ الَّذِينَ يَأْكُلُونَ الرِّبَا لا يَقُومُونَ إِلاَّ كَمَا يَقُومُ الَّذِي يَتَخَبَّطُهُ الشَّيْطَانُ مِنَ الْمَسِّ ذَلِكَ بِأَنَّهُمْ قَالُوا إِنَّمَا الْبَيْعُ مِثْلُ الرِّبَا وَأَحَلَّ اللهُ الْبَيْعَ وَحَرَّمَ الرِّبَا فَمَنْ جَاءَهُ مَوْعِظَةٌ مِنْ رَبِّهِ فَانتَهَى فَلَهُ مَا سَلَفَ وَأَمْرُهُ إِلَى اللهِ وَمَنْ عَادَ فَأُوْلَئِكَ أَصْحَابُ النَّارِ هُمْ فِيهَا خَالِدُونَ (٢٧٥) يَمْحَقُ اللهُ الرِّبَا وَيُرْبِي الصَّدَقَاتِ وَاللهُ لا يُحِبُّ كُلَّ كَفَّارٍ أَثِيمٍ (٢٧٦) ﴾ (٣).

ولا شك أن الاحتكار والربا ليس إلا امتصاصاً من الأقوياء لدماء الفقراء الضعفاء ، نتيجته أن يزداد الغنى غنيً ، والفقير فقراً.

كما شدد الإسلام في تحريم كنز النقود وتعطيلها وتوعد الكانزين بأشـد أنواع العذاب وفرض الزكاة على كل الثروات التي تبلغ نصابا نمّاها صاحبها أو لم يُنمها ، وذلك كما في قول الله تعالي : ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِنَّ كَثِيراً مِنَ الأَحْبَارِ وَالرُّهْبَانِ لَيَأْكُلُونَ أَمْوَالَ النَّاسِ بِالْبَاطِلِ وَيَصُدُّونَ عَنْ سَبِيلِ اللهِ وَالَّذِينَ

---

(١) د/ يوسف القرضاوي " مشكلة الفقر وكيف عالجها الإسلام " مرجع سابق ، ص ١٤ وما بعدها .

(٢) سورة النساء الآية ٥.

(٣) سورة البقرة الآية ١٧٥ ، ١٧٦ .

يَكْنِزُونَ الذَّهَبَ وَالْفِضَّةَ وَلا يُنفِقُونَهَا فِي سَبِيلِ اللَّهِ فَبَشِّرْهُم بِعَذَابٍ أَلِيمٍ (٣٤) يَوْمَ يُحْمَى عَلَيْهَا فِي نَارِ جَهَنَّمَ فَتُكْوَى بِهَا جِبَاهُهُمْ وَجُنُوبُهُمْ وَظُهُورُهُمْ هَذَا مَا كَنَزْتُمْ لأَنفُسِكُمْ فَذُوقُوا مَا كُنتُمْ تَكْنِزُونَ (٣٥)﴾ (١).

وأوجب الإسلام إقامة القسط ورعاية العدل في كافة المعاملات بين الناس بعضهم وبعض ، وذلك في قول الله تعالي : ﴿ وَإِلَى مَدْيَنَ أَخَاهُمْ شُعَيْباً قَالَ يَا قَوْمِ اعْبُدُوا اللَّهَ مَا لَكُم مِّنْ إِلَهٍ غَيْرُهُ وَلا تَنقُصُوا الْمِكْيَالَ وَالْمِيزَانَ إِنِّي أَرَاكُم بِخَيْرٍ وَإِنِّي أَخَافُ عَلَيْكُمْ عَذَابَ يَوْمٍ مُّحِيطٍ (٨٤) وَيَا قَوْمِ أَوْفُوا الْمِكْيَالَ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ وَلا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلا تَعْثَوْا فِي الأَرْضِ مُفْسِدِينَ (٨٥)﴾ (٢).

❀ ❀ ❀

---

(١) سورة التوبة الآية ٣٤ ، ٣٥ .

(٢) سورة هود الآية ٨٤ ، ٨٥ .

المبحث الثالث
الأسباب السياسية للفساد الإداري
وموقف الفقه الإسلامي

تمهيد وتقسيم :

يعتبر الإستبداد أو الطغيان في مقدمة الأسباب التي تؤدي إلي حدوث الفساد السياسي ، وكلما اتبعت الحكومات سياسات خاطئة كلما أدي ذلك إلى تسترها على الفساد ، وهذا التستر أو التسامح مع الفساد يؤدي إلى إطفاء نوع من الصبغة القانونية والشرعية المزيفة على مثل هذه السياسات ، الأمر الذي يولد فساداً آخر أكبر منه (١) ، وتعمد النخبة الحاكمة إلى مجموعه من المقومات والوسائل تساعدها على تكريس وبقاء السلطة في أيديها منها: الإستبداد السياسي وعدم تطبيق الديمقراطية ، إضعاف السلطة التشريعية ، تقليص دور الأجهزة القضائية ، عدم فاعلية المؤسسات المختصة بالمساءلة ، ضعف الإرادة لدي القيادة السياسية لمكافحة الفساد .

وعلى ذلك سيقسم الباحث هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : الأسباب السياسية للفساد الإداري في النظام الوضعي .

المطلب الثاني: موقف الفقه الإسلامي من الأسباب السياسية للفساد الإداري .

المطلب الأول
الأسباب السياسية للفساد الإداري
في النظام الوضعي

أولا : الإستبداد السياسي وعدم تطبيق الديمقراطية :

تعتبر النظم الدكتاتورية من أكثر النظم إنماءً للفساد ، حيث تتركز السلطة فيها في شخصية الحاكم المستبد الذي ينفرد بالثروة والحكم ، وعليه فغياب الديمقراطية من أهم الأسباب التي تقع خلف الفساد ، فمن الثابت أنه

---

(١) الفساد في الحكومة ، مرجع سابق ، ص ٥٦ .

كلما ازدادت الحريات وتوافرت الممارسات الديمقراطية فإن ذلـك يعطـي الفرصة للكشف عن الفساد والمفسدين [١].

إن الديمقراطية ليست مانعاً للفساد ، والإفراط بالإعتقاد أن الديمقراطيـة تقدم حلولاً لكل المشاكل هو نوع من الإنـدفاع المتعجـل ،فقـد نجـد دولاً ديمقراطية ينتشر ويتوغل فيها الفساد ، ولهذا عجزت ديمقراطيـات الـدول الغربية العريقة على السيطرة على الفساد ، إذ علـى الـرغم مـن مكـابرة الغربيين أمام افتراض أن الفساد جزء من ثقافاتهم ، إلا أن فـضائح الفـساد السياسي والتجاري زعزعت إيطاليا وأسبانيا بشدة ، وظهـرت فـي ألمانيـا وفرنسا مؤخراً ، كما أنها ظهرت أيضاً وبشدة في معظم الدول العربية [٢].

ونتيجة الطغيان والاستبداد قامت الثـورات العربيـة منددة بـالظلم والفساد:

فلم تكن الثورات العربية متوقعة في ظـل حالـة الإحبـاط والعـزوف السياسي والتي عرفتها الشعوب العربية رغم وجود إرهاصـات ومؤشـرات كانت تدل علي إمكان حدوث الإنفجار في أي لحظة ، فلم يكن هناك تخطـيط مسبق للثورة علي النظام في تونس أو في مصر بل كانت تظاهرة مطلبيـة تحولت تحت وطأة العنف والتجاهل إلي ثورة شعبية تطالب بإسقاط النظـام ، ولم تكن هذه الثورات تصنف ضمن الثورات الطائفية أو الدينية أو حتي ثورة الجياع بل كانت ثورة من أجل الحرية والكرامـة يقودهـا شـباب الطبقـة الوسطي [٣].

وقد أشار روبرت كابلان في مقال له : إلي أن الـشعوب العربيـة لـم تنتفض بسبب المأزق الفلسطيني ، ولم تثر بسبب الغرب أو الولايات المتحدة بقدر ما ثارت ضد البطالة والطغيان وإهدار الكرامة في مجتماعتها الداخليـة

---

(١) د/ حنان سالم " الصحافة المصرية وقضايا الفساد " مرجع سابق ، ص ١١٨ .

(٢) د/ إسماعيل الشطي " الديمقراطية لمكافحة الفساد والتمكين للحكم الصالح " ضمن ملـف الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، مرجع سابق ، ص ٤٥٨ وما بعدها .

(٣) خليدة كعسيس خلاصي : الربيع العربي بين الثورة والفوضي " جامعـة تيـزي وزو ، الجزائر ، ص ٢٢٦ .

وعليه فالعدو المشترك في ثورات العرب ٢٠١١ ، استبداد الحكام وطغيانهم[١].

ورغم كل الإختلافات بين البلدان العربية في الظروف والإمكانات ، وفي الأهمية من الناحية الإستراتيجية والاقتصادية ، إلا أنه يمكن تحديد محركات هامة مشتركة أدت إلي إشعال هذه الإنتفاضات في المنطقة تتمثل في [٢] :

- غياب الحريات السياسية ما أدي إلي قهر سياسي واجتماعي .
- التهميش الاقتصادي والاجتماعي بسبب الخلل في توزيع الثروة .
- دور القوي الخارجية الإقليمية والدولية التي قامت بتعميق حالة الضعف والانقسام داخل المجتمع الواحد .
- عدم الاهتمام بمحدودي الدخل وانتشار البطالة .

ثانيا : إضعاف السلطة التشريعية :

لا شك في أنه يترتب علي غياب الدور الفعال للسلطة التشريعية وتقلص دورها أمام السلطة التنفيذية آثاراً خطيرة ، ينتج عنها ظهور الفساد السياسي بصورة واسعة ، ومن ثم كان ضعف السلطة التشريعية من أهم عوامل الفساد في مختلف الدول .

إن الحكومات الإستبدادية أو الديكتاتورية تعمل دائما علي إضعاف السلطة التشريعية لمصالحها الخاصة والسيطرة علي آلية الحكم ، حتى في الدول الديمقراطية نجد بعض المعوقات والعراقيل التي تقع علي أرض الواقع، فالفساد لا يدع آليات الديمقراطية تعمل بكامل كفاءتها ، إذ يمكن الإلتفاف علي سلطة البرلمان الرقابية بخطوة استباقية تهدف إلي التحكم في تشكيل رجال السلطة ، ويمكن تحقيق ذلك من خلال توزيع الدوائر الإنتخابية بشكل يعمل أو يصب في مصلحة المفسدين ، كتوزيع يفتت أنصار الإصلاح

---

(١) روبرت كابلان : مقال بعنون " النظام العربي الجديد .
Robert D. Kaplan, " The New Arb World Order " foreign policy (28 january 2011), <http// www . foreignpolicy. Com /articles / 28 /01 2011/ the _ new_ arab_word _ order >.

(٢) خليدة كعسيس خلاصي : "الربيع العربي بين الثورة والفوضي " جامعة تيزي وزو ، الجزائر ، ص ٢٢٦ .

ويكتل أنصار الفساد ، أو كإغراق الدوائر الإنتخابيـة بأعـداد كبيـرة مـن المرشحين لمصلحة مرشح يدعمه المفسدين [1].

ومن هنا كان الإهتمام بضعف البرلمان من خلال ضعف السلطة الرقابية التي يملكها البرلمان والتي تقوم بدور كبير في ضمان شفافية كبيرة لأعمـال الحكومة ، فالمؤسسة البرلمانية توفر أدوات رقابية فاعلة تتفاوت في درجـة إثارتها ، فالسؤال البرلماني يمكنه توفير كافة المعلومات والبيانات والوثـائق المطلوبة في إجراء تنفيذي في الجهاز الحكومي ، وفي حالة الإشتباه بفساد ما في تلك الإجراءات فان المؤسسة البرلمانية تقدم أداة أخري لتوفير الـشفافية وهي طلب المناقشة العامة لموضوع السؤال نفسه، إلا أن الحكومات المستبدة تعمل دائماً علي إضعاف السلطة التـشريعية ، وإضـعاف الـدور الرقـابي للبرلمان ، ومن هنا ظهرت شكاوى كثيرة من بعض الدول دول من ضـعف آليات المساءلة ، نتيجة لتهميش دور البرلمان والهيمنة عليه من قبل الـسلطة التنفيذية ، الأمر الذي يؤدي إلي استشراء الفساد وارتفاع نسبته ، نتيجة لمـا هو حاصل من سلب الوظيفة الأساسية والمهمة في قوة البرلمان ، كما تشكو العديد من البرلمانات من عدم قدرتها علي تعزيز آليات المساءلة بسبب مـا أصابها من ضعف ، وهو الضعف الناجم عن عمليات التمويل وشراء المقاعد البرلمانية ، مما يعطي الفرصة لفئة الممولين في الدخول لرسم السياسة العامة للدولة ، وربما يخدم الممول وشركاته ومصالحه الذاتية بعيداً عن المـصلحة العامة وغالبية أفراد الشعب [2].

ثالثاً : تقليص دور الأجهزة القضائية :

إن تقليص دور الأجهزة القضائية وعدم استقلالها يعد واحداً مـن أهـم أسباب الفساد السياسي ، ويتم تقليص دور الأجهزة القضائية عنـدما يمكـن للمفسدين أن يتحكموا في السلك القضائي من خلال الإنتقاص من استقلاليته ، ويكون ذلك عندما تقوم السلطة التنفيذية بالتحكم فـي التعيينـات والترقيـات والرواتب والمكافآت ، فهنا يكون القضاة خاضعين لهم حتي ولو كثر الحديث

---

(١) د/ إسماعيل الشطي ،" الديمقراطية لمكافحة الفساد والتمكين للحكم الصالح " ضمن ملف الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية مرجع السابق ، ص ٤٦٢ .

(٢) د/ عماد الشيخ داود " الشفافية ومراقبة الفساد " مرجع سابق ، ص ١٥٤ .

عن نزاهة واستقلال القضاء ، كما يمكن شرائهم أيضا من خلال منحهم امتيازات مادية ومعنوية كتقديم المنازل والسيارات والسماح لهم بالسفر في طائرات خاصة ومنحهم مقاماً أعلي بين موظفي الدولة ، كما يمكن تجنب النزعة الإستقلالية لأي قاضٍ من خلال التلاعب في توزيع القضايا من خلال رئيس المحكمة ، وعادة ما يلجأ القضاء الفاسد إلي استخدام سلطانه في إحالة ناقديه علي النيابة العامة أو المحاكم المختصة (١).

كما أن فشل النظام القضائي في التعامل مع القضايا الخاصة بالفساد والجرائم الاقتصادية يدل علي تقييد دور القضاء لأسباب عديدة والتي تكمن في الدستور والتشريع الذي يقلص سلطة القضاء واستقلاله ، وفي غموض كثير من قضايا الفساد ولاسيما بالنسبة إلي جهاز قضائي لم يتدرب طويلاً علي الجرائم الاقتصادية في مجتمع رأسمالي، أو مجتمع ينتقل إلي الرأسمالية، ولكن جانباً من الفشل يعود إلي الاختلاط والتشويش الثقافي الذي يعتري المجتمع كله(٢). وعلي الرغم من أن معظم الدساتير نصت علي مبدأ استقلال القضاء وسيادة القانون - خاصة دساتير الدول الأفريقية - غير أن الواقع العملي يؤكد عكس ذلك ، من خلال خضوع القضاء في العديد من هذه الدول لسيطرة رئيس الدولة والحزب الحاكم .

ومن الأمثلة الواضحة علي عدم إستقلال القضاء والتدخل في أعمالهم من قبل الحكومة:

ما حدث في إنتخابات مجلس الشعب المصري عام ٢٠١٠ م ، حيث أجريت الإنتخابات قبل شهرين من حدوث ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ م وحصل الحزب الوطني الحاكم علي ٩٧% من مقاعد المجلس ، أي أن المجلس خلا من أي معارضة تذكر مما أصاب المواطنين بالإحباط، بالإضافة إلي انتهاك حقوق القضاء المصري في الإشراف علي الإنتخابات (٣).

---

(١) د/ إسماعيل الشطي ، مرجع سابق ، ص ٤٦٣ .

(٢) محمد السيد سعيد ، إيمان مرعي " الفساد في مصر (١٩٥٢م – ٢٠٠٤ م) نشرت هذه الدراسة ضمن ملف " الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية " مرجع سابق، ص٧٩٧.

(٣) د/ حمدي عبد الرحمن " الفساد السياسي في أفريقيا " مرجع سابق ، ص ٣٠ .

ومن هنا فإن عدم استقلالية القضاء وتقليص دوره يؤدي إلي حدوث فساد سياسي ، ذلك أن إستقلال القضاء وتدعيم سلطاته يعد الحجر الأساسي في بناء حركة الإصلاح السياسي ، وهو أمر لا يلقي الاهتمام الكافي ، فدعم السلطة القضائية هو دعم لإحدى سلطات الدولة ، ويعين الحاكم علي مراقبة أتباعه وأعوانه فلا يستشري الفساد [1].

رابعا : عدم فاعلية المؤسسات المختصة بالمساءلة :

ففي الدول التي يستشري فيها الفساد نجد أن هناك مواطن ضعف صارخة في المؤسسات المختصة بالمساءلة ، حيث يضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة بالرقابة علي الأداء الحكومي ، أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها ، وذلك علي عكس الدول التي يكون فيها مستوي الفساد منخفض نسبياً [2] .

ويؤدي ضعف مؤسسات المجتمع المدني ، وتهميش دور مؤسساته في كثير من الدول النامية ، إلي غياب قوة الموازنة المهمة في هذه المجتمعات ، مما يساعد علي تفشي ظاهرة الفساد واستمرار نموها [3] .

كما أن هذه المنظمات تفقد دورها إذا أصبحت واجهات لأحزاب سياسية أو تابعة للدولة ، وهذا يجرد منظمات المجتمع المدني من أخص خصائصها وهي الإستقلال وعدم التسييس ، وتسعي الدول القمعية إلي حظر هذه المنظمات والتضييق عليها أو الهيمنة عليها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة عبر إستراتيجية من الإحتواء والقمع، فهي من جهة تتدخل في تأسيس المنظمات وتمويلها وتوجيهها ، وهي من جهة أخري تقوم بالتضييق علي هذه المنظمات وحرمانها من الوجود القانوني والتمويل ومطاردة ناشطيها وقمعهم [4].

---

(١) د/ حنان سالم " الصحافة المصرية وقضايا الفساد " مرجع سابق ، ص ١٣٠ .

(٢) د/ نزيه عبد المقصود مبروك ، الفساد الاقتصادي ، أسبابه – أشكاله – وآليات مكافحته دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية ، مرجع سابق ، ص ١٩٦٨.

(٣) بحث عن الفساد للكاتب زياد عربية " الفساد وأشكاله – أسبابه – ودوافعه – وآثاره ، مرجع سابق ، ص ٨ .

(٤) تقرير عن التنمية الإنسانية العربية ، للعام ٢٠٠٤ ، ص ١٢٦ .

خامساً : ضعف الإرادة لدي القيادة السياسية لمكافحة الفساد :

ويتحقق ذلك بعدم الإستطاعة بإتخاذ أية إجراءات أو قرارات وقائيــة أو عقابية جادة تجاه عناصر الفساد ، وذلك بسبب تورط الــبعض مــنهم فــي عمليات الفساد ، وطالما أن القيادة السياسية الحاكمة ليــست علــي إســتعداد لمتابعة الفاسدين وملاحقتهم فإن الفساد سوف يستشري [1].

المطلب الثاني
موقف الفقه الإسلامي
من الأسباب السياسية للفساد الإداري

تناول الباحث في المطلب السابق أسباب الفساد السياسي فــي الــنظم الوضعية والتي تتمثل في :

١- الإستبداد السياسي وعدم تطبيق الديمقراطية .
٢- إضعاف السلطة التشريعية .
٣- تقليص دور الأجهزة الرقابية .
٤- ضعف المجتمع المدني .

وبالتالي سنلقي الضوء علي كل هذه الأسباب لبيان موقف الفقه الإسلامي منها :

أولا: عظمة الإسلام ومحاربته للإستبداد :

إزاء معاناة البشرية من الإستبداد ، فقد أخذت تبحث عــن نظــام حكــم ملائم، ووجدت ضالتها في مبدأ الشوري أحد أهم المباديء الإسلامية والتــي يقوم عليه نظام الحكم في الإسلام ، فهو مبدأ يقي المحكوم والحاكم ، كما أنه يمثل وقاية للحكم كله ينأي به عن الزلل ، ويجنبه مزالق الإستبداد والإنفــراد بالرأي ، فرجل الدولة الناجح ينبغي أن يُجيد الإستماع بقدر ما يجيد الكلام ، ويتمتع بأفق فكري رحيب يُجيد معه إختيار مستشاريه ، والذي ينبغي التأكيد عليه أن أكثر القرارات فشلاً في التاريخ إنما نبعت من سوء إختيار الحــاكم

---

(١) الفساد في الحكومة ، مرجع سابق ، ص ٥٦ .

لمستشاريه من الجهلاء أو الجبناء أو المنافقين ، أو لتسرعه في إتخاذ القرار وعدم الإستماع إلي معاونيه [١].

وترفض الدولة الإسلامية تماماً نظام الدولة الإستبدادية أو نظام الدولة البوليسية ، لأن سلطة الحكم في كلا النظامين لا تتقيد - إزاء الأفراد - بالقانون ، بل تتصرف معهم كما تريد أما الدولة الإسلامية فهي دولة قانونية تتميز بأن سلطة الحكم فيها يجب أن تحترم جميع النصوص القانونية القائمة[٢].

الإسلام دين التشاور في الأمر :

إن من يبحث في كتاب الله وسنة رسوله ﷺ وأقوال الخلفاء الراشدين وأعمالهم يجد أن الإسلام لا يخص فرداً بالحكم ، ولكنه يجعل الحكم للشعب ويجعل الأمة أو الشعب مصدر السلطات ، ولا عجب في ذلك فالإسلام دين يدعو إلي تطبيق الشورى في الحكم ، ويمقت الذل والإستبداد والعبودية ، فليس من الإسلام أن يرث الطفل الإمامة وولاية العهد عن أبيه ، ويرث ما كان لأبيه من الحقوق والسلطة والإمتيازات [٣].

ويدل علي ذلك حرص النبي ﷺ علي عدم تولية أقاربه المناصب العامة ورفض أن يسندها إلي عمه العباس ، حيث قال له " يا عباس ياعم النبي نفس تحييها خير من إمارة تحصيها " [٤] .

وقد اعتبر شيخ الإسلام بن تيمية تجاوز الأكفأ والأصلح في الإختيار والعدول إلي غيره أو غير ذلك من أجل قرابة أو صداقة مخالفة جثيمة وخيانة لله ولرسوله وللمؤمنين ، وقد عبر عن ذلك بقوله " فإن عدل عن الأحق الأصلح إلي غيره ، لأجل قرابة بينهما أوصداقة أو مرافقة في بلد أو مذهب أو طريقة أو جنس كالعربية ، والفارسية ، والتركية ، والرومية ، أو الرشوة يأخذها منه من مال أو منفعة أو لضغن في قلبه أو عداوة بينهما ، فقد

---

(١) د/ مصطفي أبو زيد فهمي " فن الحكم في الإسلام " دار الفكر العربي ، ١٤٣١هـ - ١٩٩٣م ، ص ١٩٧ وما بعدها.

(٢) د/ مصطفي أبو زيد فهمي ، نفس المرجع السابق ، ص ٤١٠ .

(٣) د/ محمد عطية الأبرا شي " عظمة الإسلام " الجزء الثاني ، مكتبة الأسرة ، ص ٧٨ .

(٤) أحمد بن عبد ربه الأندلسي " العقد الفريد " مطبعة لجنة التأليف والترجمة ، القاهرة ، ١٩٤٨ ، ص ٤١ .

خان الله ورسوله والمؤمنين " [١]. ودخل فيهما نهي الله عنه في قوله تعالي : ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ (٢٧) وَاعْلَمُوا أَنَّمَا أَمْوَالُكُمْ وَأَوْلادُكُمْ فِتْنَةٌ وَأَنَّ اللَّهَ عِنْدَهُ أَجْرٌ عَظِيمٌ (٢٨) ﴾ [٢].

وقد جعل الإسلام أمر المسلمين شوري بينهم ، ودعا إلي التشاور وعدم الإستبداد في الأمور ، قال تعالي :

﴿ وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ﴾ [٣].

وقد أمر الله تبارك وتعالي رسوله الكريم بمشاورة أصحابه في الأمور، حيث قال : ﴿فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظّاً غَلِيظَ الْقَلْبِ لانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ﴾ [٤].

فالإسلام قد كفل للحرية السياسية مبدأ الشورى في الحكم ، كما أنه قد منح للفرد الحق في إنتخاب الخليفة الذي يرضاه ، ولذلك لا تكون الخلافة صحيحة في نظر الإسلام إلا إذا كانت نتيجة بيعة حرة لا إكراه فيها مطلقا[٥].

ولذلك لما حضرت الرسول ﷺ الوفاة لم يعين من المسلمين من يخلفه بل ترك الأمر شوري بينهم ، ولو كان الأمر بالوراثة لعيّن النبي ﷺ في حياته من يلي أمر المسلمين .

الشورى مبدأ إسلامي :

يعتبر مبدأ الشورى من أهم مقومات نظام الحكم في الإسلام ، فقد نطق به القرآن ، وجاءت به السنة ، وأجمع عليه الفقهاء وهو حق للأمة وواجب علي الخليفة[٦].

---

(١) تقي الدين الإمام أحمد بن عبد الحليم بن تيمية " السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية " مرجع سابق ، ص ٧ ، ٨ .
(٢) سورة الأنفال الآية ٢٧ ، ٢٨.
(٣) سورة الشورى الآية ٣٨ .
(٤) سورة آل عمران الآية ١٥٨ .
(٥) د/ محمد عطية الأبرا شي " عظمة الإسلام " المرجع السابق ، ص ٧٩ .
(٦) د/ عبد الكريم زيدان أصول الدعوة " مؤسسة الرسالة للنشر ، الطبعة الخامسة ، ١٤١٧هـ - ١٩٩٦م ، ص ٢١٧.

خان الله ورسوله والمؤمنين " (١). ودخل فيهما نهي الله عنه في قوله تعالى : ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لا تَخُونُوا اللهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ (٢٧) وَاعْلَمُوا أَنَّمَا أَمْوَالُكُمْ وَأَوْلادُكُمْ فِتْنَةٌ وَأَنَّ اللهَ عِنْدَهُ أَجْرٌ عَظِيمٌ (٢٨) ﴾ (٢).

وقد جعل الإسلام أمر المسلمين شوري بينهم ، ودعا إلي التشاور وعدم الإستبداد في الأمور ، قال تعالى :

﴿ وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ ﴾ (٣).

وقد أمر الله تبارك وتعالي رسوله الكريم بمشاورة أصحابه في الأمور، حيث قال : ﴿فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللهِ إِنَّ اللهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ﴾ (٤).

فالإسلام قد كفل للحرية السياسية مبدأ الشورى في الحكم ، كما أنه قد منح للفرد الحق في إنتخاب الخليفة الذي يرضاه ، ولذلك لا تكون الخلافة صحيحة في نظر الإسلام إلا إذا كانت نتيجة بيعة حرة لا إكراه فيها مطلقا(٥).

ولذلك لما حضرت الرسول ﷺ الوفاة لم يعين من المسلمين من يخلفه بل ترك الأمر شوري بينهم ، ولو كان الأمر بالوراثة لعَيّن النبي ﷺ في حياته من يلي أمر المسلمين .

الشورى مبدأ إسلامي :

يعتبر مبدأ الشورى من أهم مقومات نظام الحكم في الإسلام ، فقد نطق به القرآن ، وجاءت به السنة ، وأجمع عليه الفقهاء وهو حق للأمة وواجب علي الخليفة(٦).

---

(١) تقي الدين الإمام أحمد بن عبد الحليم بن تيمية " السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية " مرجع سابق ، ص ٧ ، ٨ .

(٢) سورة الأنفال الآية ٢٧ ، ٢٨.

(٣) سورة الشورى الآية ٣٨ .

(٤) سورة آل عمران الآية ١٥٨ .

(٥) د/ محمد عطية الأبرا شي " عظمة الإسلام " المرجع السابق ، ص ٧٩ .

(٦) د/ عبد الكريم زيدان أصول الدعوة " مؤسسة الرسالة للنشر ، الطبعة الخامسة ، ١٤١٧هـ - ١٩٩٦م ، ص ٢١٧.

ويذكر الإمام ابن تيميه انه لا غني لولي الأمر عن المشاورة ، فإن الله تعالي أمر بها نبيهﷺ (١).

وإذا دققنا النظر في السوابق العملية فسوف نجد أن الرسول ﷺ ومن بعده الخلفاء الراشدين يُقدمون علي إستشارة الفرد ، ويُقدمون علي استشارة كبار الصحابة وزعماء القوم وأيضاً جموع المسلمين وذلك في الأمور والمسائل الخطيرة التي تهم المجتمع الإسلامي ، وتزخر كتب السنة المطهرة وكتب التاريخ الإسلامي بالعديد من الوقائع التي سجلتها طبق فيها الرسول ﷺ لمبدأ الشوري كممارسة اجتماعية وسياسية .

ومما يؤكد أن الشورى مبدأ إسلامي ، نجد أن النبي ﷺ مع علو قدره وعظم منزلته كان كثير المشاورة لأصحابه ، فشاورهم يوم بدر في التوجه إلي قتال المشركين ، فتكلم أبو بكر – رضي الله عنه –، ثم عمر – رضي الله عنه – ، ثم المقداد – رضي الله عنه – فقال والذي بعثك بالحق لوسرت بنا إلي برك الغماد لسرنا معك حتي تنتهي إليه ، ثم قال ﷺ وسلك أشيروا عليَّ أيها الناس وكان يريد الأنصار ، فقام سعد بن معاذ – رضي الله عنه – فقال أنا أجيب عن الأنصار فكأنك يارسول الله تريدنا ؟ قال أجل : قال سعد : فامضي يانبي الله لما أردت ، فوالذي يعثك بالحق لو استعرضت بنا هذا البحر فخضته لخضناه معك ما بقي منا رجل واحد ، فقال – رسول الله ﷺ سيروا علي بركة الله فإن الله وعدني إحدي الطائفتين ، فوالله لكأني أنظر إلي مصارع القوم ، فما أتي المسلمون بدراً حتي قال الحباب بن المنذر : يارسول الله إن هذا المكان الذي أنت به ليس بمنزل ، انطلق بنا إلي أدني ماء إلي القوم فإني عالم بها وبقلبها ، بها قليب قد عُرفت عذوبة ماءه فنبني عليه حوضاً فنشرب ونقاتل ، فنزل –رسول الله ﷺ عند رأي الحباب (٢).

---

(١) السياسة الشرعية لابن تيميه ، مرجع سابق ، ص ١٤٩ .

(٢) ابن سعد " الطبقات الكبرى لابن سعد " محمد بن منيع البصري الزهري " المكني بأبي عبد الله ، دار صادر ، بيروت ، ١٣٨٨هـ ، الجزء الثاني ، دار الفكر العربي ، ص٣٤ وما بعدها .

- ابن كثير ، عماد الدين أبي الفداء إسماعيل بن كثير القرشي ، تفسير القران العظيم ، ت ٧٧٤ ، المكتبة التوفيقية ، القاهرة ، الجزء الثاني ، ص ١٤ .

وشاور السعدين – سعد بن معاذ ، وسعد بن عبادة – يوم الخندق فأشارا عليه بترك مصالحة العدو علي بعض ثمار المدينة مقابل انصرافهم عنها واخذ ﷺ برأييهما [١].

وشاور يوم الحديبية أم سلمه – رضي الله عنها – في امتناع أصحابه عن التحلل من إحرامهم بعد الصلح ، فقد عز عليهم ذلك بعد نية العمرة فأشارت عليه أم سلمه أن يخرج إليهم ويتحلل من إحرامه دون أن يتكلم ، فما أن رأوه فعل ذلك حتى بادروا إلي الإقتداء به [٢].

وهكذا كان رسول الله ﷺ وسلم كثير المشاورة مع أصحابه حتى قيل "أنه لم يكن أحد أكثر مشاورة لأصحابه من رسول الله ﷺ [٣].

ولقد كان الخلفاء الراشدون – رضوان الله عليهم – أجمعين يسيرون علي نهج رسول الله ﷺ ، ويقتدون به ، فلا يبرمون أمراً من الأمور الخطيرة حتي يعرضوه علي المسلمين ، فهذه هي الديمقراطية وهذه هي الحرية السياسية[٤].

فكان الخليفة أبو بكر الصديق – رضي الله عنه – إذا أعياه أن يجد في الأمر نصاً في كتاب الله أو سنة رسوله ﷺ جمع خيار الناس فاستشارهم في هذا الأمر [٥] ، فلقد شاور أبو بكر الصديق – رضي الله عنه – في قتل مانعي الزكاة ، كما أنه استشار في جمع القرآن ، واستشار في جهاد الروم ، كما أنه – رضي الله – عنه طالب من قادته أن يتناصحوا ويتشاوروا [٦].

---

(١) الشيخ محمد شلتوت :" من توجيهات الإسلام " دار الشروق ، القاهرة ، ص ٥٢٢ .
(٢) د/ يوسف القرضاوي " ملامح المجتمع المسلم الذي ننشده " مرجع سابق ، ص ١٢٦ وما بعدها . أيضا د/ عبد الكريم زيدان " أصول الدعوة " مرجع سابق ، ص٢٢٠ .
أيضا د/ محمد عطية الأبرا شي " عظمة الإسلام " مرجع سابق ، ص ٨١ وما بعدها .
(٣) السياسة الشرعية لابن تيميه ، مرجع سابق ، ص ١٤٩ .
(٤) د/ محمد عطية الأبرا شي " عظمة الإسلام " مرجع سابق ، ص ٨٣ .
(٥) د/ مصطفي أبو زيد فهمي " فن الحكم في الإسلام " مرجع سابق ، ص ٢٣٠ .
أيضا د/ محمد عطية الأبرا شي " عظمة الإسلام " مرجع سابق ، ص ٨٣ .
(٦) د/ علي محمد الصلابي " أبو بكر الصديق " الانشراح ورفع الضيق بسيرة أبو بكر الصديق ، دار الفجر للتراث ، القاهرة ، الطبعة الأولي ، ١٤٢٤ هـ – ٢٠٠٣ م ، ص٤١٦ .

وكان الخليفة عمر بن الخطاب – رضي الله عنه – يستشير هو الآخر في الأمور التي لا نص فيها من كتاب الله وسنة نبيه ﷺ ، وكان من مأثور قوله في هذا الأمر: " لا خير في أمر أبرم من غير شوري " (١)، وقوله "شاور في أمرك من يخاف الله عز وجل " (٢).

وكان الخليفة عمر بن الخطاب – رضي الله – عنه يكتب إلي قادته بالعراق أن يشاوروا في أمورهم العسكرية " عمرو بن معد يكرب " و"طلحة الأسدي "، قائلا لهم استشيروا واستعينوا علي حربكم بطلحة الأسدي وعمرو بن معد يكرب ولا تولوهما من الأمر شيئا فإن كل صانع أولي ببضاعته (٣).

وقد سلك الفاروق عمر – رضي الله عنه – مسلكاً رائعاً في المشورة ، حيث كان يستشير العامة في أول الأمر ، فيسمع منهم ، ثم يجمع مشايخ أصحاب رسول الله ﷺ أصحاب الرأي ويسمع منهم إلي أن ينتهي إلي أفضل الآراء (٤).

ولقد سار الخليفة عثمان – رضي الله عنه – علي نفس المنهج الذي سار عليه صاحباه أبو بكر وعمر – رضي الله عنهما – ، حيث شاور أهل الرأي فيما لم يجد فيه نصاً من كتاب الله وسنة نبيه ﷺ.

وعلي نفس النمط أيضا سار الخليفة علي بن أبي طالب ، فقد كان – رضي الله عنه- حريصا علي الالتزام بمنهج الشورى في تصرفاته وأعماله وقراراته ، ومما روي عنه في الشورى أنه قال " الاستشارة عين

---

(١) عبد الوهاب النجار " الخلفاء الراشدون " دار القلم ، بيروت ، ١٤٠٦هـ – ١٩٨٦ م ، ص٢٤٦ .

(٢) د/ سليمان بن صالح آل كمال " الإدارة العسكرية في الدولة الإسلامية " نشأتها وتطورها حتى منتصف القرن الثالث الهجري ، جامعة أم القرى ، ص ٢٧٣ .

(٣) محمد أحمد الذهبي " سيرة أعلام النبلاء " مؤسسة الرسالة ، ١٩٩٠م ، ص ٣١٧ .

(٤) د/ علي محمد الصلابي " سيرة أمير المؤمنين عمر بن الخطاب " مؤسسة أقرأ للنشر ، الطبعة الأولي ، ١٤٢٦ هـ ، ٢٠٠٥ م ، ص ٨٥ .
أيضا د/ محمد عطية الأبرا شي " عظمة الإسلام " مرجع سابق ، ص ٨٣ .

الهداية ، وقد خاطر من استغني " وقوله " نعم المؤازرة المشاورة ، وبئس الاستعداد الاستبداد " [1].

من هنا يتبين لنا أن الدولة الإسلامية تقوم علي مبدأ الشورى ، وأن الخليفة والأمة خاضعون لسلطان الإسلام ، فمعني ذلك أن نظام الحكم الإسلامي لا يقوم علي معني باطل قد يتلبس الحكم أو يقارنه أو يخالطه مثل الهوى والطغيان والتكبر في الأرض وحب الفساد والتسلط علي الآخرين ، وغمط حقوق الناس وتسخيرهم للشهوات ، ونحو ذلك من المعاني الفاسدة التي لا تنفك عنها نظم الحكم الوضعية ، لأن نظام الحكم الإسلامي خاضع للقانون الإسلامي المبرأ من هذه العيوب والمفاسد [2].

ثانيا: إضعاف السلطة التشريعية وموقف الفقه الإسلامي :

إذا كنا قد بينا أن من أسباب الفساد السياسي في النظم الوضعية إضعاف السلطة التشريعية ، وأن الحكومات الإستبدادية أو الديكتاتورية تعمل دائماً وأبداً علي إضعاف السلطة التشريعية لمصالحها الخاصة ، فإن الأمر يختلف تماماً في الفكر الإسلامي . فالسلطة التشريعية في النظم الإسلامية تقوم أيضا علي مبدأ الشورى في ممارستها لأعمالها ، فيستطيع الشعب أن يزاولها كما يريد ، إما بنفسه مباشرة إذا سمحت له قلة العدد بذلك ، وهذا ما يسمي في الفقه الدستوري الحديث بالديمقراطية المباشرة ، وإما أن يزاولها بواسطة نواب عنه ، يجعلهم يقررون في كل الأمور التشريعية بصفة نهائية وهذا ما يعرف بالديمقراطية النيابية ، وإما أن يزاولها بواسطة نواب عنه علي أن يكون للشعب مكان في العملية التشريعية حتي بعد انتخابهم ، كأن يستفتي في أمور محددة بالذات وهذا ما يعرف بالديمقراطية شبه المباشرة [3].

فالإسلام إذن قد جعل من مبدأ الشورى الدعامة الأساسية في نظام الحكم، والقواعد التشريعية التي تضعها السلطة المختصة هي التي تنظم للناس

---

(١) أدب الدين والدنيا للإمام " أبي الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري البغدادي الماوردي " ت ٤٥٠هـ ، تحقيق طه عبد الرؤوف سعد ، مكتبة الإيمان ، المنصورة ، ص ٢٨٩.

(٢) د/ عبد الكريم زيدان " أصول الدعوة " مرجع سابق ، ص ٢٢٨ .

(٣) د/ مصطفي أبو زيد فهمي " فن الحكم في الإسلام " مرجع سابق ، ص ٢١٢ .

أمرهم كله ، وبهذا نجد أن النظام الإسلامي يختلف عن النظم الوضعية ، فسلطة الحاكم في النظم الوضعية تقوم علي فكرة التحكم والاستبداد والسيطرة علي كل أجهزة الدولة ومن بينها جهاز السلطة التشريعية ، وبالتالي ينتشر الفساد ، بخلاف النظام الإسلامي الذي يقوم علي مبدأ الشورى في كل شيء ولا مجال للتسلط أو الإستبداد.

ثالثا : تقليص دور الأجهزة القضائية وموقف الفقه الإسلامي:

عرفنا قبل ذلك أن من أهم أسباب الفساد السياسي في النظم الوضعية ، قيام السلطة الحاكمة بتقليص دور الأجهزة القضائية ، إلا أن الأمر يختلف تماماً في الفكر الإسلامي وذلك لان الحاكم في الدولة الإسلامية يعمل علي إقامة حدود الله ويعمل لمصلحة الأمة وليس لمصلحته الشخصية ، الأمر الذي يترتب عليه ترك الحاكم للسلطة القضائية أن تقوم بعملها في حدود ما شرعه الله عز وجل .

وتجدر الإشارة أن الرسول ﷺ قد جمع بين التشريع والتنفيذ والقضاء فلم يكن للمسلمين قاضياً سواه ، ولكن بعد أن اتسعت رقعة الدولة الإسلامية وشملت كافة أرجاء الجزيرة العربية قد عهد إلي ولاته بالقضاء بين المسلمين، وكان القضاء إحدي وظائف الوالي ، وكان الرسول ﷺ يقضي بين المسلمين طبقاً لكتاب الله عز وجل(١).

وفي عهد الخليفة أبي بكر الصديق – رضي الله عنه – لم يكن هناك تقييد لسلطة القاضي ، حيث حافظ الخليفة أبو بكر الصديق علي نصوص العهد النبوي في القضاء والتنفيذ بما جاء فيه ، والسير في ركابه والإستمرار في الإلتزام به (٢) ، كما أنه وضع التنظيمات القضائية الجديدة لترسيخ دعائم الدولة الإسلامية الواسعة ومواجهة المستجدات المتنوعة (٣).

---

(١) د/ سليمان الطماوي "عمر بن الخطاب وأصول السياسية الحديثة" مرجع سابق، ص٣٢٧.

(٢) د/ علي محمد الصلابي " الانشراح ورفع الضيق بسيرة أبى بكر الصديق " مرجع سابق، ص١٧١ .

(٣) د/ محمد الزحيلي " تاريخ القضاء في الإسلام " دار الفكر المعاصر ، بيروت ، الطبعة الأولي ، ١٤١٥هـ – ١٩٩٥ ، ص ٨٣ وما بعدها .

وفي عهد الخليفة عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - اتسعت الدولة الإسلامية فوضع رضي الله عنه نظاماً قويماً خاص بالقضاة والتقاضي، الأمر الذي جعل كثراً من أعلام الفقه الإسلامي يهتمون به (١) .

ويمكن القول بأن القضاء في هذه الحقبة المبكرة من تاريخ الدولة العربية الأولي يقوم علي أساسين :

الأول : وحدة القاضي (نظام القاضي الفرد) .

الثاني : أن الأحكام لم تكن تُدون ، فلم يكن ثمة سجلات لأحكام القضاء، لأن الحكم كان يُنفذ فور صدوره بإشراف القاضي ، وباستقرار نظام الدولة في عصرها الذهبي تحت حكم الأمويين ثم العباسيين تبلورت السلطة القضائية، وكان القضاة في عهد بني أمية يتمتعون بسلطة اجتهاد واسعة ، كما أنهم في معظم الأحوال مستقلون ، وبالتالي فلا يوجد في الدولة الإسلامية تقليص لدور القضاء اللهم إلا بعد أن ضعفت الدولة الإسلامية في أواخر العصر العباسي (٢).

رابعا : عدم فاعلية المؤسسات المختصة بالمساءلة وموقف الفقه الإسلامي من ذلك:

تقوم مؤسسات المجتمع المدني بنوع من أنواع الرقابة الشعبية ، وإضعاف رقابة هذه المؤسسات يؤدي إلى حدوث الفساد السياسي ويمكن القول بأن مؤسسات المجتمع المدني طبقاً لوجهة النظر الإسلامية يجب أن تقوم على نفس المبدأ الذي وضعه الرسول - صلى الله عليه وسلم - بقوله : **"الدِّينُ النَّصِيحَةُ الدِّينُ النَّصِيحَةُ قَالُوا لِمَنْ يَا رَسُولَ اللهِ قَالَ للهِ وَلِكِتَابِهِ وَلِرَسُولِهِ وَلأَئِمَّةِ الْمُسْلِمِينَ أَوِ الْمُؤْمِنِينَ وَلِعَامَّتِهِمْ"** (٣).

وأيضا قول النبي ﷺ **"إِنَّ مِنْ أَفْضَلِ الْجِهَادِ كَلِمَةُ حَقٍ عِنْدَ سُلْطَانٍ جَائِرٍ"** (٤).

---

(١) د/ علي محمد الصلابي "سيرة أمير المؤمنين عمر بن الخطاب" مرجع سابق، ص٢٧٢.
(٢) د/ سليمان الطماوي " عمر بن الخطاب وأصول السياسية الحديثة " مرجع سابق ، ص٣٢٩ .
(٣) فتح الباري بشرح صحيح البخاري " للإمام الحافظ أحمد بن علي بن حجر العسقلاني " ت ٨٥٢ هـ ، دار الريان للتراث ، القاهرة ، الجزء الأول ، كتاب الأيمان والنذور رقم ٤٢ ، ص ١١٨ .
(٤) سنن ابن ماجه " الحافظ أبو عبد الله يزيد القزويني المعروف بابن ماجه " ت٢٧٣هـ ، دار الفكر العربي ، الجزء الرابع ، الحديث رقم ٢١٧٤ ، ص ٤٠٩ .

ولقد قام النبي ﷺ بتقوية هذا النوع من الرقابة ، من خلال استماعه إلي أخبار الولاة من الوفود الشعبية التي تصل إليه ، وكان ﷺ يتحقق فيما ينقل إليه من أخبار.

كما حرص الخلفاء الراشدون على تطبيق منهج الرقابة الشعبية عند توليتهم الخلافة إتباعاً للمنهج الذي سار عليه النبي ﷺ .

فهذا أبو بكر الصديق – رضي الله عنه – الخليفة الأول للمسلمين ، يقول عند توليته الخلافة : " أطيعوني ما أطاعت الله فيكم ، فإن عصيته فلا طاعة لي عليكم " .

وهذا هو الفاروق عمر – رضي الله عنه – يسير على نفس المنهج الذي سار عليه الرسول ﷺ وصاحبه أبو بكر – رضي الله عنه – ويجعل الحاكم تحت رقابة المحكوم ويجعل ممارسة الرقابة الشعبية من قبل الرعاية أمراً أصلياً واضحاً فكان رضي الله عنه يحقق بنفسه في شكاوى المواطنين في حكامهم، ويتتبع سلوك ولاته في كل الأمصار (١).

ومن ذلك ما قاله – رضي الله عنه – :

" أيها الناس إني أشهدكم على أمراء الأمصار وأني والله لم أبعثهم إلا ليفقهوا الناس في دينهم ويقسموا عليهم فيأهم ويحكموا بينهم ، فان أشكل عليهم شيء رفعوه إلي"(٢).

وفي مناسبة أخري خطب فيها عمر بن الخطاب – رضي الله عنه – وقال : "أيها الناس إني والله ما أبعث عليكم ليضربوا أبشاركم ولا ليأخذوا أموالكم ولكن أبعثهم إليكم ليعلموكم دينكم وسنة نبيكم، فمن يعمل به سوي ذلك فليرفعوا إلي الذي نفسي بيده لأقضه منه " (٣).

---

(١) د/ علي محمد الصلابي " سيرة أمير المؤمنين عمر بن الخطاب " مرجع سابق ، ص٣٣٣ .

(٢) د/ سليمان الطماوي " عمر بن الخطاب وأصول السياسية الحديثة " مرجع سابق ، ص٢٧٦ .

(٣) د/ سليمان الطماوي " عمر بن الخطاب وأصول السياسية الحديثة " المرجع سابق ، ص٣٢٧

الفصل الثالث

نماذج من الجرائم التي تسبب الفساد الإداري في النظم المعاصرة والنظام الإسلامي

الفصل الثالث

نماذج من الجرائم التي تسبب الفساد الإداري
في النظم المعاصرة والنظام الإسلامي

تمهيد وتقسيم :

هناك نماذج كثيرة من الجرائم التي تسبب الفساد سواء في النظم المعاصرة أو النظام الإسلامي وردت في كثير من الدراسات ، فالمتتبع للأحداث والتاريخ منذ بدأ الخلق يجد أن هناك صراعاً مستمراً بين الخير والشر وبين الحق والباطل ، صراعاً بين الفساد والإصلاح فعلى مر العصور ظهرت صور ونماذج كثيرة للفساد بكل صوره وأشكاله وإذا أريد ذكرها الأمر الذي يحتاج إلى مجلدات ، لكننا سنكتفي بطرح بعض الصور والنماذج على سبيل المثال لا الحصر . والتي حدثت في الآونة الأخيرة ، والتي تعد نماذج صارخة تشكل اعتداءً على كل نواحي حياتنا السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية .

وعلى ذلك سيقسم الباحث هذا الفصل إلي مبحثين :

المبحث الأول : نماذج من الجرائم التي تسبب الفساد الإداري في النظم المعاصرة .

المبحث الثاني : نماذج من الجرائم التي تسبب الفساد الإداري في النظام الإسلامي .

❀ ❀ ❀

المبحث الأول

نماذج من الجرائم التي تسبب الفساد الإداري في النظم المعاصرة

تمهيد وتقسييم :

تجدر الإشارة بأن أهل الفساد أصبحوا فئة متميزة من المجرمين ، فئة تعمل بعقولها لا بأيديها ، كما أنهم يشغلون مناصب قيادية ومؤثرة داخل جهاز الدولة ، وقادرون علي تجنيد أتباعهم من الكبار والصغار الذين يقدمون لهم كافة التسهيلات والضمانات من خلال التحايل تارة ، والتزوير تارة أخرى ، ومخالفة القانون في كثير من الأحيان [١] .

فالرشوة وإهدار المال العام ، واستغلال النفوذ ، والسرقة ، والتهرب من الضرائب والجمارك ، والإهمال أو الإنحراف الوظيفي ، كل هذه الأمور تعتبر من صور ونماذج الفساد المنتشرة في المجتمعات وعلي ذلك سيقسم الباحث هذا المبحث إلي مطلبين :

المطلب الأول : صور الفساد الإداري التي ينطبق عليها وصف التجريم.

المطلب الثاني : صور الفساد الإداري ذات الصبغة الإدارية.

المطلب الأول

صور الفساد الإداري التي ينطبق عليها وصف التجريم

١ـ الرشوة كصورة من صور الفساد الإداري :

<u>الرشوة هي</u> : عبارة عن إتفاق بين الموظف أو عضو الإدارة وبين صاحب المصلحة وهو الرائش، وذلك بتدخل الموظف لإصدار قرار، أو عمل إداري ، أو الإمتناع عن القيام بعمل مقابل عطية يقدمها له هذا الأخير [٢] .

---

(١) د/ حنان سالم " ثقافة الفساد في مصر " مرجع سابق ، ص ١٥٠ .

(٢) د/ بلال أمين زين الدين " ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن " مقارنة بالشريعة الإسلامية ، دار الفكر الجامعي ٢٠٠٩ ، ص ١٠٢.

ولقد وضع المشرع المصري تعريفاً للرشوة في المادتين ١٠٣ ، ١٠٣ مكرر من قانون العقوبات حيث نصت المادة ١٠٣ من ذات القانون علي أنه (كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته يعد مرتشياً ويعاقب بالسجن المؤبد وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد علي ما أعطي أو وعد به [١]).

كما نصت المادة ١٠٣ مكرر من ذات القانون علي أنه يعتبر مرتشياً ويعاقب بنفس العقوبة المنصوص عليها في المادة السابقة كل موظف عمومي طلب لنفسه ، أو لغيره ، أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل يعتقد خطأ، أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للإمتناع عنه[٢] .

يتبين من ذلك أن جريمة الرشوة تفترض وجود شخصين [٣]:

الأول : موظف عام أو ما في حكمه يطلب أو يأخذ أو يقبل مقابل نظير قيامه بأداء عمل أو الإمتناع عن عمل من أعمال وظيفته ويسمي (مرتشياً) .

والثاني : هوالشخص صاحب المصلحة الذي يقوم بإعطاء ما يطلبه الموظف ويسمي (راشياً).

ولما كانت الرشوة تقوم علي فكرة الإتجار بالوظيفة العامة وهذا هو عين الفساد الاداري ، فهي تفترض في مرتكبها أن يكون موظفاً عاماً أومن في حكمه ، ويتحقق بقيام رجل الإدارة بأخذ أو قبول أو طلب مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من أعمال وظيفتة ، وعلي ذلك فالرشوة تتحقق في ثلاث صور (الأخذ – القبول – الطلب) [٤].

---

(١) المادة : ١٠٣ من قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ ، المعدل بالقانون ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ ، والقانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ .

(٢) المادة : ١٠٣مكرر من قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ ، المعدل بالقانون ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ ، والقانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ .

(٣) د/ محمد ابراهيم الدسوقي علي " الجرائم الوظيفية التي تقع من الموظف العام والتي تقع عليه " دار النهضة العربية ، القاهرة ٢٠٠٧ ، ص ٨٤ وما بعدها.

(٤) د/ حسنين عبيد" دروس في الجرائم المضرة بالمصلحة العامة " دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص ١٥ .

وهذا ما قضت به محكمة النقض في حكم لها ، أن جريمة الرشوة طبقاً للمادة ١٠٣ من قانون العقوبات تقوم فى حق الموظف العمومى بمجرد طلبها، وفى قول الحكم بحصول هذا الطلب من جانب المتهم ، وثبوت ذلك فى حقه ما تتحقق به حكمة معاقبته (١).

وعلي ذلك فإن الرشوة تعتبر من أشد وأخطر الجرائم التي تعرقل حسن سير المنظمات الحكومية وغير الحكومية ، فالدولة عندما تعهد لموظفيها القيام بأعمالهم فهي تفترض منهم أن يؤدوا هذه الأعمال وفقاً لقواعد محدده واستهدافاً للصالح العام ، حيث يستطيع أن يستفيد من خدمات الموظفين كل من ينطبق عليه هذه القواعد ، والموظف العام الذي ينحرف عن تأدية عمله رغبةً منه في تحقيق نفعاً له ، وذلك بالخروج في أغلب الأحوال عن مقتضى هذه القواعد التي يتعين الإلتزام بها ، وهو في جميع الحالات لا يراعى المصلحة العامة التي يجب تكون الهدف الأول لعمل كل موظف ، كما أنه يهبط بالوظيفة إلى مستوى السلعة التي يتاجر فيها إذ يؤدى خدماته لمن يدفع، ويحجبها عمن لا يدفع وذلك يفرق بين المواطنين(٢).

ولقد إهتم المشرع بتجريم الرشوة فلم تعد تقتصر على الجهاز الحكومي بل امتدت إلى الشركات المساهمة والجمعيات التعاونية والنقابات والجمعيات ذات النفع العام ، كذلك نظرا لخطورة الرشوة لم تعد ترتبط بالموظف العام بل امتدت إلى من هو في حكم الموظف العام، ولم تقتصر على أن يكون الموظف أو من في حكمه مختصا بل ولو زعم الاختصاص بل حتى لو اعتقد خطأ أنه مختص (٣) .

---

(١) حكم محكمة النقض جلسة ١٩٥٧/١١/٢٥ الطعن رقم ١٢٠٨ ، س ٢٧ ق مجموعة أحكام محكمة النقض ، السنة ٨، ص ٩٣٥ .

(٢) د/ أحمد عبد العزيز الألفي " صور الرشوة في القانون المصري " دراسة مقدمه لندوة بحث إنحرافات الوظيفة العامة التي عقدتها وحدة بحوث السلوك الإجرامي بالمركز في الفترة من ٣-٥ مارس ١٩٧٩، المجلة الجنائية القومية ، العدد الأول - مارس ١٩٨٥، المجلد ٢٨ ، ص٣ .

(٣) هلالي عبد الله احمد عبد العال " إنحرافات الوظيفة العامة " دراسة مقدمة للمركز القومي للبحوث الاجتماعية و الجنائية في الفترة من ٢ - ٥ مارس ، ١٩٧٩، المجلة الجنائية القومية ، المجلد ٢٢ ، نوفمبر ١٩٧٩ ، العدد ٣ ، ص ٧٩ .

ولقد أوضحت محكمة النقض في حكم لها ، بأنه ليس ضروريا في جريمة الرشوة أن تكون الأعمال التى يُطلب من الموظف آداؤها ، داخله ضمن حدود وظيفته مباشرة بل يكفى أن يكون له علاقة بها [(١)].

وتعتبر الرشوة من الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة ، ويرتبط سلوك الرشوة بمظهر الفساد فقد يأخذ السلوك الإداري غير السليم والفاسد نمطاً معيناً يتمثل في عدم احترام قواعد العمل[(٢)].

ولقد بينت الأمم المتحدة في إتفاقيتها لمكافحة الفساد في المادة ١٨ رشوة الموظفين العموميين حيث قالت [(٣)]:

تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً :

١- وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية .

٢- إلتماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

ومن ضمن نماذج الرشوة التي يمكن ذكرها ، ما حصل عليه نائب وزير الحربية الإيراني عام ١٩٧٥ وعلى علم وموافقة الشاه الإيراني حيث جعل له عمولة قدرها ٢٨ مليون دولار من شركات السلاح الأمريكية المتعاملة مع

---

(١) حكم محكمة النقض جلسة ١٩٥٨/١٠/٦ الطعن رقم ٩٢٨ ، س ٢٨ ق ، مجموعة أحكام محكمة النقض ، ص ٧٥١.

(٢) د/ محمد قاسم القريوتى " الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق " ، مرجع سابق ، ص٤٠ .

(٣) المادة ١٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ،الجمعية العامة للأمم المتحدة ، الدورة ٥٨ ، البند ١٨٠ من جدول الأعمال ، ص ١٨ .

إيران ، وفى عام ١٩٧١ م حصل ضابط إيراني كبير بعلم الشاه أيضا على مليون دولار من إحدي شركات السلاح البريطانية كعمولة عن دوره في تسهيل عقد صفقه دبابات [١].

وطبقا لبعض الدراسات التي أجرتها الإدارة العامة للأمن الخارجي في فرنسا في عام ١٩٩٤ سجلت التجارة الخارجية لفرنسا سنويا مبلغ ١٠ مليارات فرنك قيمة " عمولات سريه بدرجه أو بأخرى " مقابل مبلغ قدره ٣١,٧ مليار صفقات وهكذا مثلت تلك العمولات ما يقرب من ثلث صفقات السلاح والخدمات المرتبطة بها [٢].

واستكمالاً في عرض نماذج للفساد ومن خلال جريمة الرشوة ما قامت به إحدى الشركات البلجيكية ضمن مجموعة " DASSAULT " في بلجيكا بدفع مبلغ قيمته عشرة ملايين فرنك فرنسي إلى حساب إثنين من ممثلي الحزب الاشتراكي مقابل قيام الشركة المذكورة بتجهيز ثمانين طائره حربيه من طراز أف ١٦ لخوض الحرب الالكترونية حيث كشفت التحقيقات بعد ذلك تورطها في أخذ عمولات سريه لتسهيل هذه الصفقة [٣].

وفى الفلبين حصل مسؤول كبير على أكثر من ثمانية ملايين دولار عام ١٩٧٦على سبيل الرشوة التعاقد مع شركه أمريكية " وستنجهاوس" لبناء أول محطة للطاقة النووية في الفلبين[٤].

صور من الجرائم الملحقة بالرشوة :

ألحق المشرع بالرشوة عدداً من الجرائم وإن كانت تختلف مع الرشوة بمعناها الضيق في بعض أركانها إلا أنها تشترك معها في الأركان الأخري ، وأراد المشرع إلحاقها بالرشوة وذلك لحماية نزاهة الوظيفة ، وأهم هذه الجرائم والتي تعتبر هي الأخري من صور الفساد الإداري :

---

(١) جلال عبد الله معوض " الفساد السياسي في الدول النامية " مرجع سابق ، ص ١٣ .
(٢) بيير لاكوم " الفساد " الفساد " ترجمة سوزان خليل ، مرجع سابق ، هامش ص ٥٤ .
(٣) بيير لاكوم " الفساد " لمرجع السابق ، ص٥٥ .
(٤) جلال معوض "الفساد السياسي في الدول النامية " مرجع سابق ، ص٥ .

المكافأة اللاحقة :

نصت المادة ١٠٥ من قانون العقوبات عي أن" كل موظف عمومي قبل من شخص أدي له عملاً من أعمال وظيفته أو امتنع عن أداء عمل من أعمالها أو أخل بواجباتها ، هدية أو عطية بعد تمام ذلك العمل وبغير اتفاق سابق يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد عن خمسين جنيه " (١)..

يتضح لنا من هذا النص أن هناك إختلاف بين الرشوة والمكافأة اللاحقة، حيث أن الرشوة تفترض أن يكون هناك إتفاق مسبق بين الموظف وصاحب الحاجة علي قيام الموظف بعمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه نظير مقابل ، أما المكافأة اللاحقة فتفترض عدم وجود أي من هذا القبيل سابق أو معاصر للعمل ، وإنما يحصل الموظف علي الأجر أو المقابل بعد إتمام العمل أو الإمتناع عن القيام بعمل (٢).

جريمة الرجاء أو التوصية أو الوساطة :

نصت المادة ١٠٥ مكرر من قانون العقوبات علي أنه (كل موظف عمومي قام بعمل من أعمال وظيفته أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته ، أو أخل بواجباتها نتيجة لرجاء أو توصية يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد علي خمسمائة جنيه) (٣) .

وعلي ذلك نكون بصدد فساد إداري كل موظف أخل بواجبات وظيفته وقام بعمل أو امتنع عن عمل نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة .

٢ـ الفساد الإداري باستغلال النفوذ :

في كثير من الدول تكون الحكومات على درجه عالية من الفساد إلى الحد الذي يحرم المواطن من حقه في الإعتراض على أي إستغلال للسلطة

---

(١) المادة ١٠٥ من قانون العقوبات المعدلة بالقانون ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ .

(٢) د/ نبيل مدحت سالم " شرح قانون العقوبات " القسم الخاص " دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٩٧ .

(٣) المادة ١٠٥ مكرر من قانون العقوبات المعدلة بالقانون ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ .

فتكون الحكومة قائمة على إحتكار السلطة وعنف الدولة ، ويظهر سوء إستخدام السلطة أو (إستغلال النفوذ في المجالات التي يقوم بها الموظف باستخدام سلطته لتحقيق هدف أخر غير المصلحة العامة) ويحدث هذا على سبيل المثال ، عندما يستخدم موظف سلطته بشكل إنتقامي ومتعمد بغرض إيقاع الأذى بالآخرين لأسبابه الخاصة ، سياسية أو أيدلوجية أو لتحقيق مصالح خاصة (١) .

هذا وقد نصت المادة (١٠٦) مكرر من قانون العقوبات على أن " كل من طلب لنفسه أو لغيره ، أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لإستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول ، أو لمحاولة الحصول ، من أي جهة عامه على أعمال أو أمر أو احتكار أو قرارات أو نياشين أو إلتزام أو تراخيص أو اتفاق توريد أو مقاوله أو على وظيفة أو خدمة أو أي ميزه من أي نوع يعد في حكم المرتشي " (٢) .

ويتحقق بطلب الجاني أو قبوله أو أخذه عطية أو وعداً بها مقابل إستعماله لنفوذه الحقيقي أو المزعوم لدي السلطة العامة أو الجهة الخاضعة لإشرافها للحصول أو محاولة الحصول منها علي ميزة من أي نوع (٣).

ويتضح من هذا النص أن جريمة إستغلال النفوذ من الجرائم الماسة - بنزاهة الوظيفة العامه ، من خلال الإتجار بالنفوذ أو الحصول أو محاولة الحصول على مزايا من خلال وظيفته ، الأمر الذي يؤدى في النهاية إلى حدوث فساد إداري أو اقتصادي أو سياسي.

وتعتبر قضية أرض مدينتي خير دليل علي إستغلال النفوذ

حيث تم التعاقد بين هيئة المجتمعات العمرانية وبين المتعاقد باسم أرض مدينتي ، دون الإعلان عن مزايدة أو إتخاذ إجراءات قانونية ،علماً بأن قيمة هذه الأرض بمبلغ مقداره مائة وخمسة وستين مليار جنيه تم تخصيصها

---

(١) الفساد في الحكومة ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، ص ٨٨ وما بعدها .
(٢) المادة : ١٠٦ مكرر من قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ ، المعدل بالقانون ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ ، والقانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ .
(٣) د/ نبيل مدحت سالم " شرح قانون العقوبات " القسم الخاص " مرجع سابق ، ص ١١١.

بالمجان للمذكور ، بصفته رئيس مجلس إدارة الشركة العربية للمشروعات والتطوير العمرانى ، وفقاً للعقد المؤرخ ١ /٨ / ٢٠٠٥ بتخصيص (٨٠٠٠) ثمانية آلاف فدان وأحقيته فى مساحة ٧٥٦٠٠٠٠ متراً أخذاً بالشفعة ، وتتعهد هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بتوصيل جميع المرافق لهذا المشروع المسمى (مدينتى) بالمجان مقابل حصول الهيئة على نسبة عينية مقدارها ٧% من الوحدات التى سيتم تنفيذها على نسبة ٦٠% من إجمالى المساحة وباقى المساحة يتصرف فيها رئيس مجلس إدارة الشركة المذكورة لحسابه الخاص ، ولقد صدر قرار التعاقد هذا بالمخالفة لأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ [١] التى تسرى على جميع هيئات الدولة بما فيها هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، وتقضى أحكامه بأن يكون البيع بطريق المزايدة العلنية ووفقاً للإجراءات والقواعد النصوص عليها فى هذا القانون ولائحته التنفيذية ، ولا يستثنى من ذلك إلا الحالات المنصوص عليها فيه، وليس من بينها التعاقد مع الشركة المذكورة ، علاوة علي أن هذا التعاقد جاء مخالفاً لمباديء الدستور لإخلاله بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة لجميع المواطنين دون تمييز [٢] ، إذ أن الهيئة امتنعت عن التعاقد مع غيره ممن أرادوا التعاقد إلا من خلال مزاد علني، في حين تعاقدت مع المذكور دون ذلك ، وانتهي الأمر ببطلان عقد مدينتي نظراً لهذه الأمور[٣].

٣ـ الفساد الإداري باختلاس المال العام :

من النماذج الصارخة التي يمكن أن تزج من ضمن جرائم الفساد الإداري " إختلاس المال العام " والإستحواذ عليه بهدف حرمان الدولة من هذا المال ، ولعل ما تنشره وسائل الإعلام المكتوبة والمرئية والمسموعة من حالات الإختلاس من قبل موظفي الدولة والقائمين علي إدارة مرافقها الحيوية لخير دليل علي ذلك [٤] .

---

(١) يراجع قانون تنظيم المناقصات والمزايدات ، الصادر بالقانون رقم ٨٩ ، لسنة ١٩٨٩ .

(٢) المادة : ٩ من الدستور الصادر ٢٠١٤ .

(٣) نص الحكم ببطلان عقد مدينتي ، محكمة القضاء الإداري ، الدعوي ١٢٦٢٢ ، السنة ٦٣ قضائية ، ٢٢/٦/٢٠١٠.

(٤) د/ بلال أمين زين الدين " ظاهرة الفساد الإداري " مرجع سابق ، ص ١٥٢.

إختلاس المال العام والعدوان عليه من الجرائم التي يطلق عليها الجرائم الخاصة والتي يلزم أن تصدر من شخص له صفة خاصة هي صفة الموظف العام ، وبالتالي لابد لوجود هذه الجريمة أن يكون الجاني عضواً من أعضاء الجهاز الإداري في الدولة [1].

وقد نصت المادة ١١٢ من قانون لعقوبات علي أن (كل موظف عام إختلس أموالاً أو أوراقاً أو غيرها وجدت في حيازته بسبب وظيفته يعاقب بالسجن المشدد) [2].

فلابد وأن تقع هذه الجريمة من موظف عام وفقاً لنص المادة ١١٩ من قانون العقوبات ، وهذا ما قضت به محكمة النقض في حكم لها بأنه أطلق الشارع حكم المادة ١١٢ من قانون العقوبات ليشمل كل موظف أو مستخدم عمومي يختلس مالاً مما تحت يده متي كان المال المختلس مُسلماً إليه بسبب وظيفته [3].

وموضوع هذه الجريمة هو المال المختلس ويتعين أن يكون في حيازة الجاني بسبب وظيفته ، ويقصد بالمال العام في تطبيق أحكام هذا الباب ما يكون كله أو بعضه مملوكاً لإحدي الجهات الآتية أو خاضعاً لإشرافها أو لإدارتها وذلك علي النحو التالي[4] :

- الدولة ووحدات الإدارة المحلية .
- الهيئات والمؤسسات العامة ووحدات القطاع العام .
- الإتحاد الاشتراكي والمؤسسات التابعة له .
- النقابات والإتحادات .
- المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام .
- الجمعيات التعاونية .

---

(١) د/ محي الدين عوض " القانون الجنائي – الجرائم الخاصة " بدون دار نشر، ١٩٧٩ ، ص ٥٩٩ .

(٢) المادة ١١٩ من قانون العقوبات المعدلة بالقانون ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ .

(٣) حكم محكمة النقض جلسة ٥ يونيه ١٩٥٦ الطعن رقم ٦٧٠ س ٢٦ ق مجموعة أحكام محكمة النقض ، السنة ٧ ، رقم ٢٣٥ ، ص ٨٥٣ .

(٤) المادة ١١٢ من قانون العقوبات المعدلة بالقانون ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ .

- الشركات والجمعيات والوحدات الاقتصادية والمنشآت التي تساهم فيها إحدي الجهات النصوص عليا في الفقرات السابقة .
- أية جهه أخري ينص عليها القانون علي اعتبار أموالها من الأموال العامة .

٤ـ الفساد الإداري بالإستيلاء علي المال العام :

نصت المادة ١١٣ من قانون العقوبات علي أن (كل موظف استولي بغير حق علي مال أو أوراق أو غيرها لإحدي الجهات المبينة في المادة ١١٩، أو سهل ذلك لغيره بأية طريقة كانت يعاقب بالسجن المشدد أو السجن[١].

ويعتبر هذا النص تكملة منطقية لنص الإختلاس ، فقد تَطَلّب المشرع لوقوع جريمة الإختلاس عدة أركان كما ذكرناها من قبل ، فإذا وُجد أحد هذه الاركان فإن الفعل يخضع لنصوص السرقة أو النصب أو خيانة الأمانة ، ولكن لا يخضع لهذه النصوص إذا كان غير مصحوب بنية التملك لذا وضع المشرع نص الإستيلاء بغير وجه حق لتوقيع العقاب علي كل متعد علي هذه الأموال [٢].

٥ـ الفساد الإداري بالتربح من الوظيفة العامة :

خوفاً من أن يقع الموظف العام تحت طائلة العقاب المقرر لجريمة الرشوة ، فيذهب الموظف العام (رجل الإدارة) إلي حيلة أخري للحصول علي منفعة خاصة وهذ ما يسمي بالتربح من الوظيفة . ومثال ذلك المهندس الذي يشغل وظيفة عامة ويتربح من عملية إنشاء مبني للدولة ، أو جسر أو رصف طريق عام إذا كان له اختصاص ما في هذه العملية [٣].

ومن هنا جاء نص المادة ١١٥ من قانون العقوبات علي أنه (كل موظف عام حصل أو حاول أن يحصل لنفسه ، أو حصل أو حاول الحصول

---

(١) المادة ١١٣ من قانون العقوبات المعدلة بالقانون ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ .

(٢) د/ محمود نجيب حسني شرح قانون العقوبات القسم الخاص " شرح قانون العقوبات القسم الخاص " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص ١٠٨ .

(٣) د/ محمود نجيب حسني " شرح قانون العقوبات القسم الخاص " ، مرجع سابق ، ص١٢٨

لغيره بدون وجه حق علي ربح أو منفعة من عمل من أعمال وظيفته يعاقب بالسجن المشدد) (١).

٦ـ الفساد الإداري بالتزوير في المحررات الرسمية :

يمكن أن تصل مرحلة الفساد ببعض العاملين إلى درجة التلاعب بالعقود والوثائق الرسمية مقابل الحصول على مكاسب مادية مما يؤثر سلبا على الصالح العام ، وينتج عن ذلك عدم إستطاعة الحكومة على تحصيل بعض مستحقاتها من المكلفين ، وإعطاء أشخاص حقوقاً وأموالاً ليس لهم الحق فيها(٢).

ويعتبر التزوير من أخطر صور الفساد الإداري التي ترتكب في مجال الوظيفة العامة ، والتي تمس الأعمال الإدارية كما أنه يهدر من هيبة الوظيفة العامة والثقة المتولدة عنها وفي محرراتها الرسمية . والتزوير في المحررات الرسمية يعني " تغيير للحقيقة في محرر بإحدي الطرق التي نص عليها القانون تغييراً من شأنه إحداث ضرر ومقترن بنية إستعمال المزور فيما أعد له (٣).

وقد نصت المادة ٢١١ من قانون العقوبات علي أن (كل صاحب وظيفة عمومية ارتكب في أثناء تأديته وظيفته تزويراً في أحكام صادرة ، أو تقارير، أو محاضر ، أو وثائق ، أو سجلات ، أو دفاتر أو غيرها من المسندات والأوراق الأميرية سواء كانت بوضع إمضاءات أو أختام مزورة ، أو بتغيير المحررات ، أو الأختام ، أو الإمضاءات أو بزيادة كلمات أو بوضع أسماء ، أو صور أشخاص آخرين مزورة يعاقب بالسجن المشدد) (٤).

هذا وقد تحدث المشرع عن التزوير وبين الحالات التي يمكن من خلالها يكون بصدد خيانة أو جنحة تزوير وذلك في المادة ٢٠٦ إلى ٢٢٧ في الباب السادس عشر من الكتاب الثاني من قانون العقوبات (٥) .

---

(١) المادة ١١٥ من قانون العقوبات المعدلة بالقانون ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ .

(٢) د/ محمد قاسم القريوتي " الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق" مرجع سابق ، ص٤١ وما بعدها.

(٣) د/ محمود نجيب حسني " شرح قانون العقوبات القسم الخاص "مرجع سابق ، ص ٢١٥.

(٤) المادة ٢١١ من قانون العقوبات المعدلة بالقانون ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ .

(٥) يراجع بالتفصيل المواد ٢٠٦ إلى ٢٢٧ من قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ ، المعدل بالقانون رقم ٣١١ لسنة ١٩٥٣، والقانون رقم ١٢٠ لسنة ، ١٩٩ والقانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ .

لغيره بدون وجه حق علي ربح أو منفعة من عمل من أعمال وظيفته يعاقب بالسجن المشدد) [١].

٦ـ الفساد الإداري بالتزوير في المحررات الرسمية :

يمكن أن تصل مرحلة الفساد ببعض العاملين إلى درجة التلاعب بالعقود والوثائق الرسمية مقابل الحصول على مكاسب مادية مما يؤثر سلبا على الصالح العام ، وينتج عن ذلك عدم إستطاعة الحكومة على تحصيل بعض مستحقاتها من المكلفين ، وإعطاء أشخاص حقوقاً وأموالاً ليس لهم الحق فيها[٢].

ويعتبر التزوير من أخطر صور الفساد الإداري التي ترتكب في مجال الوظيفة العامة ، والتي تمس الأعمال الإدارية كما أنه يهدر من هيبة الوظيفة العامة والثقة المتولدة عنها وفي محرراتها الرسمية . والتزوير في المحررات الرسمية يعني " تغيير للحقيقة في محرر بإحدي الطرق التي نص عليها القانون تغييراً من شأنه إحداث ضرر ومقترن بنية استعمال المزور فيما أعد له [٣].

وقد نصت المادة ٢١١ من قانون العقوبات علي أن (كل صاحب وظيفة عمومية ارتكب في أثناء تأديته وظيفته تزويراً في أحكام صادرة ، أو تقارير، أو محاضر ، أو وثائق ، أو سجلات ، أو دفاتر أو غيرها من المستندات والأوراق الأميرية سواء كانت بوضع إمضاءات أو أختام مزورة ، أو بتغيير المحررات ، أو الأختام ، أو الإمضاءات أو بزيادة كلمات أو بوضع أسماء ، أو صور أشخاص آخرين مزورة يعاقب بالسجن المشدد) [٤].

هذا وقد تحدث المشرع عن التزوير وبين الحالات التي يمكن من خلالها يكون بصدد خيانة أو جنحة تزوير وذلك في المادة ٢٠٦ إلى ٢٢٧ في الباب السادس عشر من الكتاب الثاني من قانون العقوبات [٥] .

---

(١) المادة ١١٥ من قانون العقوبات المعدلة بالقانون ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ .

(٢) د/ محمد قاسم القريوتى " الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق" مرجع سابق ، ص٤١ وما بعدها.

(٣) د/ محمود نجيب حسني " شرح قانون العقوبات القسم الخاص "مرجع سابق ، ص ٢١٥.

(٤) المادة ٢١١ من قانون العقوبات المعدلة بالقانون ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ .

(٥) يراجع بالتفصيل المواد ٢٠٦ إلى ٢٢٧ من قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ ، المعدل بالقانون رقم ٣١١ لسنة ١٩٥٣، والقانون رقم ١٢٠ لسنة ، ١٩٩ والقانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ .

وعلى المستوى العالمي ومن ضمن نماذج التزوير التي أدت إلى حدوث فساد ، ما فعلته شركة "LUCHAIRE" إحدى المؤسسات الرئيسية في المجموعة العسكرية الصناعية الفرنسية حيث استطاعت هذه الشركة التراخيص الممنوحة لها بما يمكنها من الإتجار مع إيران فيما يمثل انتهاكا للخطر الرسمي وانتهى الأمر باتهام اثنين من المديرين في شركة "LUCHAIRE" واثنين من المستشارين الفنيين بالتزوير واستخدام أدلة مزوره والاتجار بالعقود ورشوة الموظفين (١).

٧ـ الفساد الإداري بالإهمال والتسيب في العمل :

قد يأخذ السلوك الإداري غير السليم والفاسد منحنى آخر يتمثل في الإهمال وعدم إحترام قواعد العمل (٢) .

هذا وقد نظم المشرع المصري في قانون عقوبات التجاوزات أو الإهمال الذي يقع فيه الموظفين في أداء الواجبات المتعلقة بها ، وذلك في المواد ١٢٠ إلى ١٢٥ من قانون العقوبات(٣).

ومن ضمن النماذج التي يمكن أن تذكر عن الإهمال " إهمال الحكومة مشروع شرق التفريعة وعدم الإستفادة القصوي منه " ، فقد تقدم أحد أعضاء البرلمان المصري باستجواب إلى رئيس مجلس الوزارة وزير النقل عن إهمال الحكومة مشروع شرق التفريعة ، وعدم الإستفادة القصوي منه ، مما أفقدنا الأهداف الأساسية التي من أجلها أنشيء المشروع ، وأرهق الموازنة العامة للدولة وإهدار فرص العامل الكثيفة المستهدفة والبعد الإستراتيجي من التعمير السكنى في سيناء(٤).

---

(١) بيير لاكوم "الفساد " مرجع سابق ، ص ٦٥ وما بعدها .

(٢) د/ محمد قاسم القريوتى " الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق" مرجع سابق ، ص٤٠ .

(٣) يراجع بالتفصيل المواد من ١٠ إلى ١٢٥ من قانون العقوبات الباب الخامس ، تجاوز الموظفين حدود وظائفهم وتقصيرهم في أداء الواجبات المتعلقة بها ، مرجع سابق .

(٤) مضبطة مجلس الشعب " الفصل التشريعي التاسع " دورة الانعقاد العادي الثالث ، الجلسة العاشرة ، ٩ ديسمبر ، ٢٠٠٧م ، ص١٧ .

المطلب الثاني

صور الفساد الإداري ذات الصبغة الإدارية

يتمتع رجل الإدارة بسلطة تقديرية واسعة من أجل القيام بالأعمال وإتخاذ القرارات الإدارية ، ولابد وأن تكون قرارات رجل الإدارة مطابقة للقواعد التي حددها القانون ، ولكن بالرغم من ذلك قد يشوب عمله أو قراره الفساد ، ويكون عرضة للإلغاء أو التعويض وذلك في حالة إستهداف الموظف أو رجل الإدارة تحقيق أهداف وأغراض أخري غير التي حددها له المشرع ، وهذه صورة من صور الفساد الإداري يطلق عليها الإنحراف في استعمال السلطة[1]، كما أن العادة جرت علي أن يتضمن قانون العاملين المدنيين بالدولة أهم الواجبات التي يتعين علي الموظف مراعاتها والإلتزام بها ، وبالتالي فإن عدم الإلتزام بهذه الواجبات يعد أيضاً من قبيل الفساد الإداري ، وعلي ذلك سيتحدث الباحث عن صور وحالات الفساد الإداري ذات الصبغة الإدارية وذلك من خلال :

الفرع الأول : الإنحراف في استعمال السلطة.

الفرع الثاني : الإخلال بواجبات الوظيفة العامة.

الفرع الأول

الإنحراف بالسلطة كأحد حالات الفساد الإداري

إن تمتع رجل الإدارة بالسلطة التقديرية في القيام بأعمال وإتخاذ القرارات الإدارية ليس معناه أن ينفك من كل قيد أو يبتعد عن المشروعية ، فلابد وأن تكون القرارت التي يتخذها رجل الإدارة متطابقة للأغراض المحددة له ، وإلا أعتبر سلوكه إنحرافاً في إستعمال السلطة وفساداً إدارياً بما ينطوي عليه معني الفساد من مخالفة لصالح المجتمع وبعداً عن الغايات ، وتعتبر نظرية الإنحراف في استعمال السلطة من أهم النظريات التي أقرها

---

(١) د/ بلال أمين زين الدين " ظاهرة الفساد الإداري " مرجع سابق ، ص ٢٣٣ .

الفقه والقضاء المصري والفرنسي ، وباتت تحتل مركزاً ممتازاً بين النظريات التي تبناها القانون الإداري [1] .

كما أن عيب الإنحراف في استعمال السلطة من أخطر العيوب الإدارية على الإطلاق ، وأحد صور الفساد ذات الصبغة الإدارية بل والأكثر شيوعاً في الوقت الحاضر ، ففي ثوب من الشرعية يرتكب رجل الإدارة الكثير من المخالفات القانونية ويعثوا في العمل الإداري فساداً ، لهذا كانت الحاجه لكشف الستار عن هذا الإنحراف وذلك من خلال :

أولاً : مفهوم الإنحراف بالسلطة .

ثانياً : حالات الفساد الاداري بالإنحراف بالسلطة.

أولاً : مفهوم الإنحراف بالسلطة :

تشعبت الأراء التي قيلت حول تحديد المصطلح الذي يطلق علي عيب الإنحراف بالسلطة إلي عدة مصطلحات وهذ ما سنوضحه علي النحو التالي :

١- إستخدام تعبير " إساءة إستعمال السلطة" :

ولقد ذهب هذا الرأي إلي أن معني إساءة إستعمال السلطة أوسع من مصطلح " الإنحراف والتعسف في إستعمال السلطة " فالمصطلح الأول يشملهما معاً ، لأن من يستعمل السلطة المخولة له قانوناً لتحقيق هدف غير الذي حددة القانون إنما يُسيء إستعمالها ، وهذ الرأي يذهب إلي أن إساءة الإنحراف بالسلطة تتطلب سوء نية متخذ القرار [2] .

ولكن يُرد علي ذلك بأن الإنحراف بالسلطة قد يقع من رجل الإدارة مع توافر حسن النية ، كما لو إنحرف عن الهدف المخصص له ، وبالتالي فإن هذا الإتجاه لايتصف بالشمول .

---

(١) د/ بلال أمين زين الدين " ظاهرة الفساد الإداري " المرجع سابق ، ص ٢٣٥ .

(٢) د/ محمد رفت عبد الوهاب "القضاء الإداري" دار النهضة العربية، ١٩٨٨ ، ص٦٣٤ .

- د/ مصطفي كامل " رقابة مجلس الدولة الإدارية والقضائية " دار النهضة العربية ، بدون سنة ، ص ٢٨٧ .
- د/ محمد فؤاد مهنا " دروس في القانون الإداري العربي " دار المعارف ، ١٩٦٥ ، ص٢٢٩

٢- إستخدام تعبير "عيب الغاية" :

علي الرغم من عدم شيوع تلك التسمية ، إلا أن هـذا الـرأي عَـرف الإنحراف بالسلطة بأنه " العيب الذي يُصيب الغاية التـي إسـتهدفها القـرار الإداري ، والغاية من القرار الإداري هـي المـصلحة العامـة ، والهـدف المخصص لو وجد (١) .

وأسس هذا المذهب رأيه علي أن هناك إرتباط وثيق بين عيب الإنحراف بالسلطة وركن الغاية في القرار الإداري (٢) .

ولكن يرد علي هذا الرأي بأنه خلط بـين وضـع إصـطلاح لتحديـد الإنحراف بالسلطة، وركن الغاية الذي ينشأ العيب بسبب إهداره له ، فـالأمر لا يتعلق بتحديد أي أركان القرار الإداري الذي يخل بـه عيـب الإنحـراف بالسلطة ، وإنما نحن بصدد وضع تعريف يتفق والدلالة علي هذا العيب (٣).

٣- إستخدام تعبير "إساءة إستعمال السلطة والإنحراف بها" :

وذهب هذا الرأي إلي أن الإنحراف بالسلطة يعنـي " إسـتخدام الإدارة لسلطاتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة ، سواء بإبتغاء غاية بعيدة عـن المصلحة العامة ، أو تحقيق هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون " (٤).

ولقد حاول هذا الرأي الجمع بين إساءة إستعمال السلطة والإنحراف بها حتي يكون التعريف شاملا وجامعاً .

ولكن يرد علي هذا التعريف بأن إصطلاح الإنحراف بالسلطة كافٍ بذاته للدلالة علي صورتي العيب ، حيث يعني الإنحراف البعد عن تحقيق المصلحة وتجاوز الهدف المخصص ، ومن ثم فـنحن لـسنا بحاجـة إلـي إسـتخدام مصطلحين للتدليل عليه .

---

(١) د/ فؤاد العطار " القضاء الإداري " دار النهضة العربية ، ١٩٦٣ ، ص ٥٦٧ .

(٢) د/ محمود عاطف البنا "الوسيط في القضاء الإداري" دار الفكر العربي، ١٩٩١، ص٢٦٩ .
– د/ ماجد راغب الحلو " القضاء الإداري " مرجع سابق ، ٤٠٦

(٣) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة " الإنحراف بالسطة كـسبب لإلغـاء القـرار الإداري " دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٩ .

(٤) د/ ممدوح عبد المجيد "سلطات الضبط الإداري في الظرف الإستثنائية " دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة ، أكاديمية الشرطة ، ١٩٩١ ، ص ٣٥٨ .

٤- إستخدام تعبير "الإنحراف بالسلطة" :

ذهب هذا الرأي إلي إستخدام مصطلح الإنحراف بالسلطة وعلي رأسهم سيادة الدكتور سليمان الطماوي وذلك لأن [١]:

- كلمة الإنحراف لغوياً أقرب للدلالة علي هذا العيب الذي ينصب أولاً وأخيراً علي الهدف الذي تسعي إليه الإدارة وسوء توجيهها لسلطاتها .
- نظرية الإنحراف أوسع في مضمونها حيث أنها تتسع لتشتمل سوء النية في حالة مخالفة الإدارة للمصلحة العامة ، وحسن النية في حالة مخالفة مبدأ تخصيص الأهداف .

وعلي ذلك فالإنحراف بالسلطة هو " إساءة رجل الإدارة إستعمال السلطة والإنحراف لتحقيق غرض غير معترف له به " [٢].

كما أوضح سيادته إلي أن عيب الإنحراف بالسلطة ينطوي علي عنصرين أساسيين [٣] :

عنصر سلبي :

ويتمثل في أن القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف بالسلطة قد سلَمت جميع أركانه.

عنصر ايجابي :

ومؤداه أن ركن الغرض وحده في هذا القرار هو المعيب ، فلكل قرار أو عمل إداري هدف أو غرض يهدف رجل الإدارة إلي تحقيقه ، وهذا الغرض ركن من أركانه يلزم لقيام العمل كسائر الأركان الأخري ، ومهمة رجل

---

(١) د/ سليمان الطماوي " نظرية التعسف " الإنحراف بالسلطة ، دراسة مقارنة ، بدون دار نشر ، ١٩٧٨، ص ٧١ .

من أنصار هذا الرأي أيضاً د/ عبد الفتاح حسن " قضاء الإلغاء " مكتبة الجلاء ، المنصورة ، ١٩٨٢ ، ص ٣٩٨ .

(٢) د/ سليمان الطماوي " نظرية التعسف " الإنحراف بالسلطة ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ٧١ .

(٣) د/ سليمان الطماوي " نظرية التعسف " الإنحراف بالسلطة ، دراسة مقارنة ، بدون دار نشر ، ١٩٧٨، ص ٧١ .

الإدارة في تحقيق أغراض وأهداف إعمالها يعتبر من أصعب الأركان إذا ما قُورنت بالأركان الأخري .

ويري الباحث أن ما ذهب إليه أصحاب الرأي الأخير وإختيار مصطلح الإنحراف بالسلطة " للتعبير عن هذا العيب هو الأنسب ، لأنه يقترب من التعريف اللغوي للإنحراف ، فالإنحراف في اللغة يعني الميل إلي الشيء أو الميل عنه [١]، كما أن التعريف يوضح أن الإنحراف يعني البعد سواء عن تحقيق الهدف العام من القرارات الإدارية وهو المصلحة ، أو الهدف الخاص وفقاً لقاعدة تخصيص الأهداف .

وإذا كان هذا هو موقف الفقه الوضعي من عيب الإنحراف بالسلطة ، فإن علماء المسلمين بالرغم من عدم وضعهم نظرية عامة في عيب الإنحراف بالسلطة ، إلا أن ما قرروه من قواعد كلية ، ومن كون الشريعة الإسلامية تستهدف دائماً وأبداً الحق والعدل وتقوم علي مصالح الناس ، فإن ذلك يترتب علي أن أي فعل لا يكون الهدف منه المصلحة العامة لجماعة المسلمين يعتبر القيام بة إنحرافاً بالسلطة ، وتأسيساً علي ذلك فإن عيب الإنحراف بالسلطة يتحقق بناءً إلي ما ذهب إليه الفقه الإسلامي ، في كل الحالات التي يتجنب فيها رجل الإدارة تحقيق المصلحة العامة ، أو خروجه عن الأهداف التي إبتغاها الشارع الإسلامي من وراء النصوص [٢].

ثانياً : حالات الفساد الإداري بالإنحراف في إستعمال بالسلطة :

الإنحراف بالسلطة له وجهان : أولهما منبت الصله بنشاط الإدارة ويتمثل في الإنحراف عن المصلحة العامة ، وثانيهما متصل بنشاط الإدارة ويأخذ صورة الإنحراف عن الهدف المخصص ، وعلي ضوء ما سبق سيتحدث الباحث عن حالات الفساد الإداري بالإنحراف في إستعمال السلطة المنفصل عن نشاط الإدارة ، ثم يتحدث عن حالات الفساد الإداري بالإنحراف بالسلطة المتصل بنشاط الإدارة .

---

(١) المعجم الوجيز ، طبعة وزارة التربية والتعليم ، ١٩٩٢ . ص ١٤٥ .

(٢) استاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي " مبدأ المشروسية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي " دار الكتاب الجامعي ، ١٩٨٠ ، ص ١٩٨ .

أولا : حالات الفساد الإداري بالإنحراف بالسلطة المنفصل عن نشاط الإدارة (الإنحراف عن المصلحة العامة):

منح القانون رجل الإدارة اختصاصات واسعة من أجل تحقيق المصلحة العامة ، والتي يتعين أن يكون بلوغها هو هدفه الأساسي من وراء إصدار قراراته ، ولقد إستقر القضاء الإداري في أحكامه علي أن صدور القرار الإداري بعيداً عن المصلحة العامة يكون مشوباً بعيب الإنحراف بالسلطة . وإذا كان رجل الإدارة قد قصد من وراء قراراته تحقيق أهداف تجافي المصلحة العامة فلا شك أننا نكون بذلك أمام أسوء حالات الإنحراف الإداري(١).

أوجه الإنحراف عن المصلحة العامة :

١- الإنحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة مصدر القرار أو غيره :

إن رجل الإدارة لم يُمنح ما يتمتع به من إختصاصات واسعة إلا لتحقيق هدف وحيد هو المصلحة العامة ، فإذا سعي بقراره إلي ما يخالفها محققاً نفع شخصه ، أو غيره ، علي حساب المصلحة العامة عُد قراره خارجاً عن نطاق المشروعية ، لكونه مشوباً بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة وهذه هي أبشع صور الإنحراف بالسلطة (٢).

ويشترط لكي يوصم القرار بالإنحراف بالسلطة لإبتغائه تحقيق مصلحة خاصة ، أن تكون المصلحة هي دافع مصدر القرار الأصيل ومحركه الرئيسي في الإتجاه الذي قصده وتوخاه(٣).

وينبني علي ذلك أن مُصدر القرار إذا كان دافعه الرئيسي من إصداره للقرار تحقيق نفع عام ولكن ترتب إلي جانبه نفع لأفراد، فهذا

---

(١) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة " الإنحراف بالسطة كسبب لإلغاء القرار الإداري " دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص ١٤٩ .

(٢) د/ سليمان محمد الطماوي : نظرية التعسف " مرجع سابق ١٢٣ . .

(٣) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة " الإنحراف بالسطة كسبب لإلغاء القرار الإداري " دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص ١٦٠ وما بعدها .

لا يؤثر على مشروعية القرار ولا يجعله مشوباً بالإنحراف بالسلطة[1].

وسلطات الضبط الإداري هي أكثر السلطات التي تستعمل لتحقيق نفع لمصدر القرار ، فقد يسعي رجل الضبط إلي تحقيق منافع شخصية له موهما بأن قراره قصد به تحقيق الأغراض الخاصة بالضبط الإداري (وهي السكينة والأمن والصحة) ويفهم ذلك من مظهره الخارجي ، لكن بالبحث في أعماق القرار تتكشف النوايا الخفية [2].

وقد إستقرت محكمة القضاء الإداري علي إلغاء القرارات الإدارية ذات الصبغة الشخصية والتي يسعي مصدرها إلي تحقيق منفعة شخصية علي حساب الصالح العام حيث ذهبت إلي أنه " ليس أمعن في الإنحراف بالسلطة من أن تتخذ الإدارة سلطتها وسيلة لتحقيق أغراض خاصة ، دون مبرر من المصلحة العامة مما يجعل هذا القرار باطلاً " [3].

وإذا كان القضاء الإداري قد ذهب إلي إلغاء القرارات الإدارية ذات الصبغة الشخصية إلا أنه قد إتخذ مذهباً أعمق من ذلك في الرقابة علي القرارات الإدارية الصادرة من الهيئات العامة ، والتي تقصد من ورائها ليس تحقيق المصلحة العامة بل تحقيق غرض ذاتي للهيئة مصدرة القرار قد يتمثل في الدعاية لنفسها ، وتأسيساً علي ذلك فقد ألغت المحكمة الإدارية العليا قراراً لإتحاد الإذاعة والتليفزيون المصري بتخصيص عشرين دقيقة لكل حزب

---

(١) أكدت المحكمة الإدارية العليا مشروعية قرار ضبط فيما ذهب إليه من إلغاء لإجراءات بيع أرض محجوزاً عليها بالمزاد العلني، وذلك بهدف حماية الأمن – وقد أكدت المحكمة مشروعية هذا القرار بالرغم مما فيه من تحقيق لمصلحة خاصة لحائزي الأراضي التي من المتعين بيعها بالمزاد العلني ، حيث اعتبرت أن الحفاظ علي النظام العام هو هدف القرار الرئيسي وأن تحقيق المصلحة الخاصة لا تعدو أن تكون هدفاً ثانوياً إلي جواره .
– المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٤٦ لسنة ١١ق ، جلسة ١٩٦٧/١٢/٢ ، المجموعة، ص ١٧١ .

(٢) د/ ممدوح عبد المجيد " سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية ، رسالة دكتوراة ، أكاديمية الشرطة ، ص ٣٨٤ .

(٣) محكمة القضاء الإداري في ١٩٥٤/٤/١٩ ، القضية رقم ١٤٢٢ ، لسنة ٦ ق . المجموعة السنة الثامنة ، ص ١٢٤٧ .

سياسي لشرح برنامجة للشعب إبان فترة الإنتخابات ، حيث انتهت المحكمة إلي أن مدة العشرين دقيقة المحددة لكل حزب سياسي لشرح برنامجه غير كافية لتحقيق الهدف المنشود ، لذا فإن القرار لايؤدي إلي بلوغ الغرض المستهدف منه ، بل اتخذ شكلاً مظهرياً خالياً من المضمون ، مما جعل القرار مشوباً بالإنحراف بالسلطة (١).

ينتج من ذلك أن المحكمة اعتبرت أن قرار اتحاد الإذاعة والتليفزيون قراراً لم يُقصد به تحقيق المصلحة العامة في إثراء الحياة السياسية تدعيما للديمقراطية في البلاد ، بل قصد به الدعاية لجهازي الإذاعة والتليفزيون ، وهما بذلك يحققان غرضاً ذاتياً يماثل الغرض الشخصي في حالة صدور القرار عن رجل الإدارة ، ومن ثم فمثل هذا القرار مشوباً بالإنحراف بالسلطة ومستوجباً للإلغاء .

وإذا كان رجل الإدارة قد يستعمل سلطاته في إصدار قرارات إدارية لتحقيق منفعة شخصية ، قد يسعي أيضاً بقراره لتحقيق منفعة للغير وذلك علي حساب المصلحة العامة، حيث قضت محكمة القضاء الإداري إلغاء أحد القرارات الإدارية لثبوت محاباته لحملة البكالريوس علي حساب حملة الليسانس في التعيين في إحدي مسابقات شغل الوظفة العامة(٢).

٢- الإنحراف بالسلطة إنتقاما من الغير :

وهذه صورة من صور الإنحراف عن المصلحة العامة وتتحقق بإستعمال رجل الإدارة سلطاته في جلب الأذي للبعض لما يكنه لهم من كره أو حقد أو حسد ، وتكون هذه الصورة أكثر بالنسبة للموظفين عند استعمال الهيئات الرئاسية لسلطاتها التأديبية، وبالرغم من أن هدف إختصاص الإدارة التقديري في توقيع الجزاءات علي موظفيها هو تحقيق الإنتظام الاداري ، إلا أن خروج الرئيس الإداري عن هذا الهدف وإتخاذه من سلطته سلاحاً يسلطه علي رقاب أعدائه ، فإن ذلك يترتب عليه إشاعة الفوضي في صفوف الإدارة ويعدم الثقة بين أفرادها (٣).

---

(١) المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٣٧٨١ لسنة ٣٨ق ، جلسة ٨/٥/ ١٩٨٤ .
(٢) محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٤٩٤ لسنة ١٥ ق، المجموعة ١٥، ص ٧٠.
(٣) د/ سليمان الطماوي " نظرية التعسف " مرجع سابق ، ١٢٣.

ومجرد العداوة الشخصية بين مصدر القرار وبين من مس هذا القرار مصلحتة ، لا تكفي لأن تجعله مشوباً بعيب الإنحراف بالسلطة ، حيث يشترط أن يكون القرار قد صدر تحت تأثير هذه العداوة (١).

ولذا يكون القرار الإداري مشروعاً مادام قد حقق صالحاً عاماً ، حتي ولو أرضي مصادفةً غلاً شخصياً من نفس مُصدر القرار ، فالعبرة بدافع القرار ونتيجته (٢).

ونظراً لخطورة هذه الصورة من صور الإنحراف عن المصلحة العامة ، رأي بعض الفقة ضرورة أن يتدخل المشرع ويجعل من هذه المخالفة جريمة جنائية يعاقب عليها الرئيس الإداري رجل الإدارة مصدر القرار، بمقتضي الحكم الصادر بالإلغاء (٣) .

ولكن هناك ثمة صعوبة في تنفيذ هذا الرأي ، حيث أن العقوبة الجنائية لا تكون بارتكاب جريمة نص عليها المشرع الجنائي ، وما ارتكبه الموظف لا يعدو أن يكون مخالفة إدارية تستوجب العقوبة التأديبية ، وإنما التغلب علي هذه المخالفة يكون بتيسير إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري .

وتطبيقاً لذلك فقد ألغي مجلس الدولة المصري القرارات التي ثبت أن دافعها الأصيل هو الإنتقام والتنكيل بخصوم رجل الإدارة ، حيث وضعت محكمة القضاء الإداري تصوراً قانونياً للإنحراف بالسلطة بهدف الإنتقام ، ذهبت فيه إلي " أن القرار الإداري متي كشف عن بواعث تخرج به عن إستهداف الصالح العام المجرد إلي شفاء غله ، أو إرضاء هوي في النفس ، فإنه يكون منحرفاً ، ومشوباً بإساءة إستعمال السلطة " (٤).

---

(١) د/ أحمد موسي عودة " قضاء الإلغاء في الأردن ، رسالة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص ٣٤٨ .

(٢) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة " الإنحراف بالسطة كسبب لإلغاء القرار الإداري " دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص ١٦٨.

(٣) د/ سليمان الطماوي " القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء " مرجع سابق ، ص ٨٨٣ .

(٤) مجموعة أحكام القضاء الإداري في القضيةرقم ١١٥٠ لسنة٦ق ، جلسة ١٩٥٤/٥/١٩ ، السنة الثامنة ، ص ١٤٦١ .

لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بإلغاء قرار نقل أصدرته إدارة النقل العام بالأسكندرية ، لأحد موظفيها ، حيث ثبت للمحكمة أن دافع النقل هو الإنتقام من الموظف ، نظراً لنشاطة النقابي المناويء للإدارة (١).

٢- الإنحراف بالسلطة لتحقيق أهداف ساسية :

يجب أن تهدف قرارات الإدارة إلي تحقيق الصالح العام دون التحيز إلي أي تيار سياسي أو عقائدي ، فإذا ما حاد رجل الإدارة عن تلك القاعدة وابتغي بقراره التعبير عن ميوله السياسية أو التنكيل بخصومة السياسيين ، فإن ذلك يعتبر خروجاً عن إطار المشروعية وصار موصوماً بالإنحراف بالسلطة ويستوجب الإلغاء .

وقد ساعد علي إنتشار هذا النوع من الفساد السماح لرجال الإدارة بالمشاركة في الأحزاب السياسية إحتراماً لحقهم في اتباع ما يشاءون من عقيدة سياسية ، وبالتالي قد يقوم هؤلاء بإصدار قرارات لإدراك هدف حزبي معين كما لو أصدر المختص قراراً يمنح إعانة لجهة معينة ، أو إيقاف المساعدة المادية التي تمنح لها ، بقصد تحقيق مصالح حزبية ما لأحد الأحزاب الذي يرتبط بتلك الجهة (٢) .

والقاعدة العامة في هذا الصدد أنه لا يجوز للرئيس الإداري أياً كانت درجته وأياً كانت الإدارة التي يعمل بها ، أن يصدر قرارات مشبعة بالباعث السياسي ، هدفها الإنتقام لمن يخالفه في الرأي (٣) .

وقد أستقرت أحكام مجلس الدولة علي إضفاء عدم المشروعية علي قرارات الإدارة ذات الصبغة السياسية وذلك لكونها مشوبة بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة ، وتطبيقاً لذلك أصدرت محكمة القضاء الإداري أحكاماً بإلغاء بعض القرارات الصادرة لأسباب حزبيه ، منها الحكم الذي جاء فيه

---

(١) محكمة القضاء الإداري ، القضية رقم ١٦٥٩ لسنة ٢٤ق جلسة ١٩٧٢/٣/١، السنة ٢٦، ص ٤٩ .

(٢) د/ سامي جمال الدين " الدعاوي الأدارية ، والإجراءات أمام مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الأسكندرية ، ١٩٨٢ ، ص ٢٩٨ .

(٣) د/ مصطفي أبوزيد فهمي " القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية ... ون سنة ، ٣٦٦ .

"أن العمدة إستدل علي أن القرار المطعون فيه ، والصادر بفصله قد صدر لأسباب حزبية وأن خصومه تصيدو له التهم ، لأن وزير الداخلية صدق علي قرار الفصل يوم الجمعة ١٩٥٢/١/٢٥ الذي كانت تجتاز فيه البلاد أحداثاً جساماً ، يستغرب معها أن يهتم الوزي بمسائل العمدة في يوم العطلة ، لذا رات المحكمة في هذه الشواهد ، وما حواه الملف من توصيات واستدعاءات صادرة من بعض النوأب ضد العمده ، ما يحول دون إطمئنانها إلي تواخي القرار المطعون فيه وجه المصلحه المنزه عن الميل والإنحراف [١].

ينتج من ذلك أن المحكمة قضت بإلغاء الحكم لكونه مشوباً بالإنحراف بالسلطة وأن دافع قرار الفصل هو دافع سياسي .

ثانيا : حالات الفساد الإداري بالإنحراف بالسلطة المتصل بنشاط الإدارة (قاعدة تخصيص الأهداف):

تحديد مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف :

القاعدة العامة أن تستهدف القرارت الإدارية تحقيق المصلحة العامة ، بالإضافة إلي ذلك فقد عين المشرع قاعدة أخري تضاف إلي هذه القاعدة وتكملها ، والتي تقضي بوجوب إستهداف القرات الإدارية تحقيق الأهداف الذاتية المتخصصة التي عينها المشرع في المجلات المحددة لها [٢].

يكون القرار الإداري مشوباً بالانحراف بالسلطة في هذه الحالة عندما يكون الباعث علي اتخاذ هذا القرار هو تحقيق هدف غير الذي أراده المشرع، في الوقت الذي منح فيه المشرع رجل الإدارة في اتخاذ هذا القرار بالذات ، ولا يهم بعد ذلك أن يتثبت أن الإدارة كانت تهدف من القرار الذي إتخذته تحقيق مصلحة عامة ، مادامت هذه المصلحة مغايره للمصلحة التي حددها المشرع [٣].

---

(١) محكمة القضاء الإداري ، القضية رقم ١٤٥ لسنة ٦ق جلسة ١٩٥٣/٦/٢١، السنة السابعة ، ص ١٦٥١ .

(٢) د/ محمد أنس جعفر " الوسيط في القانون الإداري ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٧ ، ص٣٣٦ .

(٣) د/ مصطفي كامل " رقابة مجلس الدولة الإدارية والقضائية ، دار النضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة ، ص ١٣٣.

علي أن الفرق بين الإنحراف عن المصلحة العامة والإنحـراف عـن تخصيص الأهداف ، أنه في حالة الإنحراف عن مبدأ تخـصيص الأهـداف يكون رجل الإدارة حسن النية ولايهدف من قـراره إلا تحقيـق المـصلحة العامة، ولكنه يستخدم ما بين يديه من وسائل لتحقيق أغراض مما لايجوز له أن تتحقق بتلك الوسائل ، أو مما لا يختص بتحقيقها ، معني ذلـك أن لكـل قرار إداري هدفين ، هدف عام وهوتحقيق الصالح العام ، وهدف خاص وهو الذي حدده القانون أو يستفاد من طبيعة الإختصاص ، وهذا الهـدف تختلـف درجته من حالة إلي أخري[1].

والتخصيص قد يستفاد من صراحة النص ، وقد يـستخلص مـن روح التشريع أو طبيعة الإختصاص :

فيفهم التخصيص من صراحة النص عندما يحدد المشرع صراحةً هـدفاً خاصاً ، لقرارات وزير التموين مثلاً بتوفير المـواد التموينيـة للمـواطنين وتحقيق العدالة في توزيعها ، فإذا إستهدف هذه القرارات تحقيق أكبر عائـد اقتصادي للدولة ، فإنها تكون مشوبة بالإنحراف بالسلطة المتمثلة في خـروج الإدارة عن تخصيص الأهداف [2].

ويفهم الهدف المخصص أيضاً من روح التشريع أو طبيعة الإختصاص ، حيث حدد المشرع مثلاً لسلطات الضبط الإداري هدفاً محدداً وهو المحافظـة علي النظام العام ، فإذا استعملت الإدارة سلطاتها في هذا الخصوص لغير هذا الهدف ، يكون قرارها مشوباً بعيب الإنحراف بالسلطة المتمثل أيـضاً عـن خروج الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف . [3]

ويمكن تقسيم أوجه الإنحراف المتـصل بنـشاط الإدارة عـن قاعـدة تخصيص الأهداف إلي ما يلي :

---

(١) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة " الإنحراف بالسطة كسبب لإلغـاء القـرار الإداري " مرجع سابق ، ص ١٨٥ وما بعدها .

(٢) د/ عبد الحكيم فودة " الخصومة الإدارية ، أحكـام دعـوي الإلغـاء " دار الطبوعـات الجامعية ، الأسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص ٢٥ .

(٣) د/ محسن خليل " القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة ، دار المطبوعات الجامعية ، القاهرة ، الطبعة الثانية ،١٩٦٨ ، ص ١٨ .

أولاً : الخطأ في تحديد مدي الأهداف المنوط بالموظف تحقيقها .

ثانياً : الخطأ في استعمال رجل الإدارة لوسائل تحقيق الأهداف .

أولا : الخطأ في تحديد الأهداف المنوط بالموظف تحقيقها:

وتتحقق هذه الصورة عندما يستعمل رجل الإدارة سلطتة التقديرية في تحقيق أهداف عامة غير منوط به تحقيقها ، بالرغم من أن القانون لم يجعلها من بين الأهداف التي يتعين علي رجل الإدارة أن يحققها بإستعمال ما بين يديه من سلطات ، وفي هذه الصورة من صور الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ، يختلط عيب الإنحراف بالسلطة بعيب عدم الإختصاص، لأن رجل الإدارة يحاول أن يحقق هدفاً آخر قد جعله القانون من إختصاص رجل آخر من رجال الإدارة [1].

وهناك تطبيقات لهذه الصورة تظهر بمناسبة إستعمال الإدارة لسلطتها المقررة في الإستيلاء ، أو إستعمالها بقصد فض نزاع ذات صبغة خاصة أو قيام إحدي الهيئات بمنع خدماتها عن أحد المواطنين لإجباره علي تصرف معين ، وهذا ما سنوضحه علي النحو التالي :

١- الإنحراف في استعمال سلطة الإستيلاء :

يعتبر الإستيلاء من العمليات الخطيرة التي تقوم بها الإدارة والتي يمكن أن تهدد ملكية الأفراد وحقوقهم المالية ، وبالتالي لابد وأن تنفذ تنفيذاً دقيقاً في حدود القانون ودواعيه ، ويمكن أن تجد الإدارة تبريراً لها في إعمال هذا الإمتياز في أن الإدارة مكلفة بإقامة ورعاية الصالح العام وقد يكون الإستيلاء وسيلة لحصول الإدارة علي بعض إحتياجاتها ، وقد يكون وسيلة لمواجهة ظروف طارئة قد تهدد الأمن الداخلي أو الخارجي أو لمواجهة كارثة عامة[2].

إذا كان المشرع قد منح الإدارة سلطة الإستيلاء علي المواد الأولية والغذائية والمساكن وغيرها ، فإن ذلك مشروط بتحقيق أغراض حددها

---

(١) د/ فؤاد موسي " فكرة الإنحراف بالإجراء ، كوجه من أوجه مجاوزة السلطة " دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، ١٩٩٧ / ١٨٤ .

(٢) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة " الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري " مرجع سابق ، ص ١٩٧.

المشرع فإن هي حادت عن تلك الأغراض من أجل تحقيق أغراض أخري ، فإنها تكون قد إنحرفت بتلك السلطة عن غاياتها مما يستتبع إلغاء قرار الإدارة، ومبرر إلغاء القرار في هذه الحالة أن الإدارة إنحرفت عن الهدف المخصص لقرارها ، والذي بموجبه مُنحت سلطة الإستيلاء ، حيث إنها استعملت أحكام القانون في غير ما أُعدت له ، ويعتبر هذا الأمر صورة من صور الفساد الإداري (١).

وقد استقر قضاء مجلس الدولة علي إلغاء قرارات الإدارة التي تنحرف فيها عن الهدف الذي حدده المشرع لها من إستعمال سلطة الإستيلاء ، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا أنه " ... حيث يستفاد من دفاع الوزارة أنها تقرر بأن تلك الإستيلاء الذي خصت بهِ معصرة المدعي من دون معاصر البلاد إنما قررته بسبب الشكاوي التي قُدمت في حقه ، بأنه تارة يمتنع عن بيع الكسب ، وتارة ببيعه بأكثر من السعر الرسمي المقرر له ، وعلي الرغم من أن التحقيقات في هذه الكشاوي لم تُسفر عن إدانة المدعي إذ انتهت جميعاً إلي الحفظ ، إلا أن الوزارة لم تسلم بذلك ، وقررت الإستيلاء ونفذته قبل أن يتم التحقيق نهائياً في تلك الشكاوي ، وإذاً فيكون الإستيلاء والحالة هذه جزاء قصدت الإدارة توقيعه علي المدعي بتسخير أحكام المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ والخاص بالإستيلاء في غير ما أُعد له وتكون الوزارة بتصرفها هذا قد أساءت إستعمال سلطتها وإنحرفت عن الغاية التي وضعت لها ، مما يعيب القرار المطعون فيه ويوجب إلغاؤه " (٢).

ولأن الإستيلاء قيداً علي حق الملكية ، فإنه يشترط لمشروعيته أن يكون قد تقرر لضرورة قصوي ، ويسقط الإستيلاء بإنتهاء حالة الضرورة بإعتباره إجراء مؤقت بطبيعته ، ويلزم لمشروعية هذا الإجراء تحقيق الهدف الذي ابتغاه المشرع . ومن هنا فقد أصدرت المحكمة الدستورية العليا في هذا الشأن حكماً هاماً حين قضت بعدم دستورية المادة الأولي من القانون رقم ٢٥

---

(١) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة " الإنحراف بالسطة كسبب لإلغاء القرار الإداري " مرجع سابق ، ص ١٩٧.

(٢) المحكمة الإدارية العليا : الطعن رقم ٩١١، رقم ٩١٥ ، لسنة ٢٧ ق جلسة ١٥/٦/١٩٨٥/ مجمموعة محمود عمر ص ٣٠٤ .

لسنة ٥٥ بتخويل وزير التعليم سلطة الإستيلاء علي العقارات الازمة للوزارة ومعاهد التعليم ، ومن بين ما إستندت إليه المحكمة في حكمها ، أن البَين من النصوص التي تضمنها القانون المطعون فيه ، أن الإستيلاء وفقاً للأحكام التي تضمنتها مادته الأولي ليس موقوتاً بل متراخياً إلي غير حد ، وموكول إنتهاؤه إلي السلطة التقديرية لوزير التعليم (١).

وهذا الأمر يعتبر إنحرافاً عن المشروعية أي إنحرافاً في إستعمال السلطة بإعتبار أن الإستيلاء المؤقت يخرج عن مضمونه إذا فقد صفة التأقيت.

٢ـ استعمال الإدارة سلطاتها في فض نزاع مدني :

إذا كان المشرع فصل بين السلطات ، وجعل لكل منها إختصاص ، وجعل للسلطة القضائية الإختصاص بالفصل فيما ينشأ بين الإفراد من نزاع ، فإن محاولة السلطة الإدارية القيام بهذا الدور يعتبر غير مشروع ، وبالتالي فإن ما يصدر من قرارات عن السلطة الإدارية في هذا الشأن خارج عن نطاق المشروعية ، ومشوباً بالإنحراف بالسلطة.

وترجع عدم مشروعية الإدارة في هذا الأمر ، أن الإدارة استعملت سلطاتها في غير ما أعدت له ، بالإضافة إلي اعتدائها علي إختصاص السلطة القضائية الأصيل في فض ما ينشأ بين الأفراد من نزاعات ، كما أن الإدارة بحكم تكوينها وطبيعة أدائها لنشاطها غير مؤهلة أصلاً لفض النزعات ذات الصبغة المدنية التي تنشأ بين الأفراد ، من أجل ذلك كان ما تصدره الإدارة من قرارات مستعملة فيها سلطاتها قاصدة فض نزاع ذي صبغة مدنية يكون مصيرها دوماً الإلغاء (٢).

وهذا النوع من الإنحراف كثيراً ما يرتكبه المحافظون وغيرهم من رجال الإدارة فتأتي قراراتهم مشوبة بعيب الإنحراف بالسلطة حيث استعملت

---

(١) المحكمة الإدارية العليا : القضية رقم ٥ لسنة ١٨ دستورية جلسة ١٩٩٧/٢/١ .

(٢) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة " الإنحراف بالسطة كسبب لإلغاء القرار الإداري " مرجع سابق ، ص ٢٠٠ .

الإدارة الصلاحية المخولة لها قانوناً من أجل تحقيق هدف يختص به القضاء العادي [1] .

٢ـ رفض جهة إدارية تقديم خدماتها لأحد المواطنين لإجباره علي القيام بتصرف معين:

كفل المشرع الحق للأفراد في قيام السلطة الإدارية بتقديم الخدمات لهم شريطة أن تنطبق عليهم شروط إستحقاقها، فإن توافرت تلك الشروط فالإدارة ملزمة بأداء الخدمة بلا سلطة تقديرية لها في ذلك ، وتكون الإدارة قد إرتكبت إنحرافاً بالسلطة إن هي إمتنعت أو تباطأت في أداء الخدمة [2].

وعلة وصف قرار الإدارة بالإنحراف في هذا الشأن ، أنها إستعملت سلطتها في غير ما أعدت له ، حين قصدت تحقيق صالح عام لم يكلفها القانون بتحقيقه لكون ذلك من إختصاص سلطة إدارية أخري ، والهدف من إلغاء قرار الإدارة في هذه الحالة هو إعلاء شأن القانون حيث أن في سلامة تطبيقة تحقيق الصالح العام بصورة أكثر شمولاً .

لذلك ألغت محكمة القضاء الإداري قراراً لقلم المرور بالإمتناع عن تسليم رخصة سيارتة التي إستوفي جميع شروط إستخراجها ، وذلك بهدف إجباره علي سداد الرسوم التأخرة عليه لإحدي الجهات الحكومية [3].

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا ، محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن حيث قررت " أنه لا يجوز لجهة الإدارة رفض منح الترخيص لأسباب أخري لا يدخل تقديرها في مجال إختصاصها [4].

---

(١) د/ سليمان الطماوي " الوجيز في القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء " دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص ٤٦٦.

(٢) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة " الإنحراف بالبسطة كسبب لإلغاء القرار الإداري " مرجع سابق ، ص ٢٠٠ .

(٣) محكمة القضاء الإداري ، جلسة ١٩٥٤/٦/١٤ ، السنة الثامنة ، ص ١٥٣٩ .

(٤) مجموعة المبادىء التي قررتها المحكمة الإدارية العليا " السنة ٣٠ ، إصدار المكتب الفني ، القاعدة ٥٧٢ ، ص ٤٢٨ .

ثانيا : خطأ رجل الإدارة في استخدام وسائل تحقيق الأهداف (الإنحراف بالإجراء) :

يتمثل الإنحراف بالإجراء في مخالفة رجل الإدارة للوسيلة المحددة له من قبل المشرع ، وذلك باللجوء إلي وسيلة أخري بغرض التحايل علي قواعد الإختصاص ، أو التهرب من شكليات معينة ، قد يحتاج إصدار القرار معها إلي نفقات أكثر ووقت أطول ، وقد يكون الهدف من إستعمال رجل الإدارة إجراء مخالفاً ، هو الهروب من رقابة القضاء ، أو إلغاء بعض ضمانات الإفراد (١).

وأياً كان غرض الإدارة من مخالفتها للإجراء الذي قرره المشرع لممارسة إختصاصها ، فإنها تكون بذلك قد إنحرفت بسلطتها بمجرد مخالفتها للإجراء، وبذلك يرجع وجه الخطأ في هذه الصورة من صور الإنحراف عن الهدف المخصص ، هو استعمال رجل الإدارة في سبيل تحقيق هدف عام منوط به تحقيقه وسيلة غير مقررة قانوناً (٢) .

ويأخذ الإنحراف بالإجراء صور شتي :

١ـ الإنحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة مالية للإدارة :

فقد تهدف إحدي الجهات الإدارية الحصول علي موارد لتغطية أوجه نفقاتها المتزايدة دون اللجوء إلي الموازنة العامة ، فتقوم بابتداع مصادر جديدة للايرادات ، أو تزيد من حصيلة المصادر القائمة فعلاً ، ولا شك في أن هدف الإدارة من زيادة دخلها هو تحسين الخدمة العامة للمواطنين وهي غاية مشروعة ، إلا أنها في سبيل تحقيق ذلك قد تنحرف بالسلطة المخولة لها، وذلك بإتباع أساليب لم يمنحها القانون حق إستعمالها، وتعتبر هذه الصورة من أخطر صور الإنحراف بالسلطة ، حيث يصعب علي الأفراد إكتشافها ، فالإدارة تلجأ إلي تحقيق مصلحتها المالية تحت غطاء أغراض الضبط الإداري الثلاثة (٣).

---

(١) د/ سعاد الشرقاوي "قضاء الإلغاء وقضاء التعويض" دار النهضة العربية، ١٩٨١، ص٢٢١.

(٢) د/ سليمان الطماوي " القضاء الإداري " قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٨٨٥.

(٣) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة " الإنحراف بالسطة كسبب لإلغاء القرار الإداري " مرجع سابق ، ص ٢١٨ وما بعدها .

٢- الإنحراف بسلطة نزع الملكية لتحقيق مصلحة مالية :

منح القانون للإدارة سلطة نزع ملكية ما يملكه الأفراد من عقارات ، شريطة أن تكون لازمة للمنفعة العامة أو لحماية مال عام مع دفع التعويض القانوني ، وإذا كان للإدارة سلطة تقديرية في هذا الشأن إلا أنها خاضعة لرقابة القضاء للتأكد من إستمرارية المنفعة العامة المراد تحقيقها بتلك الوسائل، وكذلك التأكد من مدي لزوم العقارات المزمع نزع ملكيتها لتحقيق النفع العام . ولكن إذا كان هدف الإدارة من وراء إصدار قرار نزع الملكية هو تحقيق نفع مالي لها ، فإنها تكون بذلك قد إنحرفت عن قاعدة تخصيص الأهداف، ويكون قرارها الصادر بنزع الملكية مشوباً بالإنحراف بالسلطة(١).

٣- الإنحراف بسلطة الإستيلاء المؤقت :

أعطي المشرع أيضاً للإدارة سلطة الإستيلاء المؤقت علي ما يلزمها من أملاك الأفراد ، لتتمكن من القيام بواجباتها نحو ضمان سير المرفق العام ، إلا أن الإدارة قد تتحايل علي القانون فتلجأ إلي الإستيلاء المؤقت علي عقار بينما هي في الحقيقة تقصد نزع ملكيته ، وهدفها من الإستيلاء هو تحقيق مصلحتها المالية ، لأن هذا الإستيلاء لا يحملها الأعباء المالية التي تتكبده في حالة لجوئها إلي إجراء نزع الملكية ، لأن الإدارة في حالة الإستيلاء المؤقت لاتلتزم إلا بدفع قيمة الخسائر الناجمة عن هذا الإستيلاء ، كما أن التعويض عن نزع الملكية يكون فورياً بعكس التعويض في حالة الإستيلاء المؤقت الذي يكون لاحقاً ، ومن ثم فإن الإدارة تفضل اللجوء إلي الإستيلاء المؤقت توفيراً للنفقات ، وهدف الإدارة من ذلك هو تحقيق مصلحتها المالية ، وهنا يقع الإنحراف بالسلطة (٢).

وقد ألغي مجلس الدولة المصري قرارات الإدارة التي قُصد منها إستعمال سلطة الإستيلاء المؤقت كبديل لنزع الملكية للمنفعة العامة ، وذلك

---

(١) د/ فؤاد محمد موسي " فكرة الإنحراف بالإجراء ، كوجه من أوجه مجاوزة السلطة " دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٧، ص ١٥٤ .

(٢) د/ فؤاد محمد موسي" فكرة الإنحراف بالإجراء، كوجه من أوجه مجاوزة السلطة " المرجع السابق ، ص١٨٤ .

بهدف تحقيق نفع مادي لها ، حيث ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكم شارح لها إلي أنه " حيث إن المشرع حرص علي وصف الإستيلاء بأنه مؤقت ، تمييزاً له عن نزع الملكية ، ومن حيث أن الحكومة أصدرت القرار المطعون فيه بالإستيلاء مؤقتاً علي أرض المدعيات تمهيداً لنزع الملكية علي ما جاء في دفاعها ، فاتجاهها واضح بأن وضع يدها منذ البداية بصفة دائمة ، وسبيل ذلك إنما يكون بإستصدار مرسوم خاص نزع الملكية ، أما الإتجاة إلي نظام الإستيلاء المؤقت فهو إتجاه غير سليم ، ويجافي ما إستهدفة المشرع في هذا النظام ، ومن ثم يكون قرار الإدارة في هذا الشأن مشوبا بالإنحراف بالسلطة (١).

٤ـ الإنحراف بسلطة إصدار خط التنظيم :

أعطي المشرع للإدارة سلطة إصدار خط التنظيم ، من أجل رسم حدود الشوارع ، ومنع تجاوز الأفراد وتعديهم علي الطريق العام ، وفي حالة دخول عقارات داخل نطاق خط التنظيم ، فإن الأفراد يقع عليهم إلتزام بعدم ترميمها، حتي إذا ما تهدمت سهل علي الإدارة ضمها إلي الطريق العام ، كما يلتزم الأفراد بعدم البناء علي الأرض الفضاء الواقعة داخل حدود خط التنظيم ، إلا بعد الحصول علي إذن (٢).

وقد تستخدم الإدارة سلطتها في إصدار خط التنظيم ، كبديل لإجراء نزع الملكية للمنفعة العامة الذي يكلفها مبالغ كبيرة ، وتهدف الإدارة من ذلك تحقيق نفع مادي ، حيث تستطيع ضم الأراضي التي تدخل في حدود هذا الخط، دون أن تدفع سوي قيمة الأرض الفضاء ، وبالتالي إذا أقدمت الإدارة عي ذلك فإن عملها يكون مشوباً بالإنحراف بالسلطة (٣).

---

(١) محكمة القضاء الإداري ، القضية رقم ٣٣٦ لسنة ٤ ق ، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري ، السنة الرابعة ، جلسة ١٩٥٠/٦/١٣، ص ٨٨١ .

(٢) د/ فؤاد محمد موسي " فكرة الإنحراف بالاجراء ، كوجه من أوجه مجاوزة السلطة " مرجع سابق ، ص٣١٧ .

(٣) د/ سليمان الطماوي " نظرية التعسف " مرجع سابق ، ص ١٤١ .

التحول عن الإتجاه التقليدي:

إذا كان المبدأ العام الذي سار عليه القضاء المصري علي نحو ما سبق أن بينا ، يؤكد علي رفض خروج الإدارة علي قاعدة تخصيص الأهداف بهدف تحقيق أهدافها المالية ، حيث عُد ذلك إنحرافاً بالسلطة يستوجب معه إلغاء قرار الإدارة والتعويض عنه ؛ إلا أن هذا المبدأ مالبث أن طرأ عليه تطور هام ، تمثل في إقرار مجلس الدولة لمشروعية القرارات المخالفة للهدف المخصص في سبيل تحقيق أهداف الإدارة المالية ، تأسيساً علي أن تلك القرارات لم تعد تشكل إنحرافاً بالسلطة ، وهذا التحول قام علي فكرة توسيع نطاق المصلحة العامة ، بحيث يدخل في هذا النطاق المصلحة المالية للإدارة المحلية ، والتي إعتبرت أهدافها المالية من أهداف المصلحة العامة ، وذلك تحت ضغط الرغبة في توفير الموارد المالية اللازمة لقيام المرافق العامة بواجباتها المتزايدة ، نتيجة لتطور النظم الإجتماعية والاقتصادية ، ويشترط ألا يكون هدف الإدراة من الإنحراف بسلتطها مالياً بحتاً (١).

ويري الباحث أن إضفاء المشروعية علي إنحراف الإدارة بسلتطها لتحقيق مصلحتها المالية ، وإن كان وسيلة لإشباع الحاجة المالية للهيئات المحلية ، إلا أن فيه إعتداءً علي مصالح الأفراد ، وفي تقرير هذا المبدأ نكون بصدد خطورة بالغة ، لما في ذلك من جعل حقوق الأفراد وإحترام مبدأ المشروعية رهن إحتياجات الإدارة المتزايدة ، مما يعني مزيداً من الإعتداء عليهما كلما تزايدت حاجة الإدارة لزيادة إيراداتها ، وإن كان لا ملجأ من تطبيق هذا المبدأ فيجب ألا يكون هدف الإدارة مالياً بحتاً بل لابد وأن يقترن به تحقيق المصلحة العامة ، وأن يكون الهدف من ذلك ثانوياً .

---

(١) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة " الإنحراف بالسطة كسبب لإلغاء القرار الإداري " مرجع سابق ، ص ٢٣٠ وما بعدها .

- د/ سليمان الطماوي " القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء " مرجع سابق ، ص ٩٠٤ .
- د/ محمود عاطف البنا " الوسيط في القانون الإداري " مرجع سابق ، ص ٢٧٨ .

الفرع الثاني

الإخلال بواجبات الوظيفة العامة

يتضمن قانون الخدمة المدنية للعاملين بالدولة الواجبات الأساسية التي تقع علي عاتق الموظفين العموميين ، سواء في حياتهم الوظيفية أم في حياتهم الخاصة ، كما يبين أيضاً الأعمال المحظورة عليهم ، والتي إذا وقعت من أحد الموظفين أعتبرت إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة .

وعلي ذلك سيتناول الباحث اولاً الواجبات والمحظورات في قانون العاملين المدنيين بالدولة علي النحو التالي :

أولاً: الواجبات والمحظورات التي تقع علي عاتق الموظف العام طبقاً لقانون العاملين المدنيين بالدولة :

نصت المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ علي أنه[1] :

يتعين علي الموظف الإلتزام بأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية وغيرها من القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات المنفذة لها ، وما يصدر عن الجهاز في هذا الشأن ، ومدونات السلوك وأخلاقيات الخدمة المدنية الصادرة من الوزير المختص .

وبالتالي يجب علي الموظف مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها وعليه:

١- أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة ، وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته ، ويجوز تكليف العاملين بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية علاوة علي الوقت المعين إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك .

٢- أن يحسن معاملة الجمهور مع إنجاز مصالحه في الوقت المناسب .

٣- أن يحافظ علي كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام ، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والإحترام الواجب .

---

(١) المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ .

٤- المحافظة علي مواعيد العمل واتباع الاجراءات التي تحددها اللائحة الداخلية للوحدة في حالة التغيب عن العمل أو التأخير عن المواعيد .

٥- المحافظة علي ممتلكات وأموال الوحدة التي يعمل بها ومراعاة صيانتها .

٦- إبلاغ الجهة التي يعمل بها بمحل اقامته وحالته الإجتماعية وكل تغيير يطرأ عليها خلال شهر علي الأكثر من تاريخ التغيير .

٧- أن يتعاون مع زملائه في العمل في أداء الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة .

٨- أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم والمعمول بها ، ويتحمل كل رئيس مسؤلية الأوامر التي تصدر منه، كما يكون مسؤلاً عن حسن سير العمل في حدود إختصاصه.

يحظرعلي الموظف :

نصت المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ علي أنه :

يحظر علي الموظف بصفة خاصة مباشرة الأعمال التي تتنافي مع الحيدة والتجرد ، والإلتزام الوظيفي أثناء ساعات العمل الرسمية ، أو ممارسة أي عمل حزبي أو سياسي أو القيام بجمع تبرعات أو مساهمات لصالح أحزاب سياسية (١).

كما نصت المادة (٥٨) من القانون سالف الذكر علي أنه :

كل موظف يخرج علي مقتضي الواجب في أعمال وظيفته ، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازي تأديبياً (٢) .

وبالتالي يحظر علي الموظف بالذات أو بالواسطة الآتي :

أ) قبول أي هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامة بواجبات وظيفته .

---

(١) المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ .

(٢) المادة ٥٨ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ .

ب) أن يجمع نقوداً لأي فرد أو لأية هيئة أو أن يوزع منشورات أو يجمع إمضاءات لأغراق غير مشروعة .

ج) أن يشترك في تنظيم اجتماعات داخل العمل دون إذن الجهة التي تحددها السلطة المختصة ، مع مراعاة أحكام القانون ٣٥ لسنه ١٩٧٦ بإصدار قانون النقابات العمالية .

د) أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطة القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته .

هـ) أن يزاول أي عمل تجاري وبوجه خاص أن يكون له أية مصلحة في الأعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته .

و) أن يشترك في تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس إداراتها أو أي عمل فيها إلا إذا كان مندوباً عن الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الحكم المحلي أو شركات القطاع العام .

ز) أن يستأجر أراضي أو عقارات بقصد إستغلالها في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته إذا كان لهذا الإستغلال صلة بالعمل .

ر) أن يضارب في البورصات .

المبحث الثاني

صور ونماذج من الجرائم التي تسبب الفساد وعقوبتها وموقف الفقه الأسلامي

لقد وضعت الشريعة الإسلامية عقوبات ضد مرتكبي الجرائم التي تسبب اعتداء على النفس والدين والعقل والعرض والمال وذلـك لحمايـة الأفـراد والمجتمع والنظام العام .

والجرائم في نظر الإسلام هي المحظورات الشرعية التي زجر الله تعالى عنها بحد أو تعزيز" [1] . ويكون ذلك إما بإتيان عمل منهي عنه أو ترك فعل مأمور به.

وإذا كان التقسيم العام للجرائم من وجهة نظر الفقه الإسلامي إلـي جـرائم الحدود ، والقصاص ، والتعازير ، إلا أن جرائم الفساد الإداري كلها تدخل ضمن جرائم التعازير، وإذا كنا قد تناولنا في المبحث السابق نماذج لأنواع الجرائم التي تسبب الفساد في النظم الوضعية فسوف نتناول في هذا المبحث بعـض الجـرائم التي يمكن أن تسبب الفساد وعقوبتها على ضوء أحكام الشريعة الإسلامية .

أولاً : الرشاوى والهدايا وموقف الفقه الإسلامي :

لقد أجمع الفقهاء على حرمة الهدايا التي تعطى للعاملين والموظفين وما في حكمهم بصفتهم الوظيفية لأنها من قبيل الرشوة المحرمة، ونوع من أنواع خيانة الأمانة ، ولقد ندد القرآن الكريم بهذا حيث يقول المولى تبارك وتعالى :

﴿ وَلا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقاً مِنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ﴾ [2].

قال الإمام القرطبي في تفسير هذة الآية " أي تصانعوا بأموالكم الحكـام وترشوهم ليقضوا لكم علي أكثر منها [3].

---

(١) الأحكام السلطانية للماوردي مرجع سابق ، ص ٢٧٣ .

(٢) سورة البقرة الآية ١٨٨ .

(٣) أبوعبد الله محمد بن أحمد الأنصاري القرطبي " الجامع لأحكام القران " مرجع سـابق ، الجزء الثاني ، ص ٣٤٠ .

وقال تعالي : ﴿ سَمَّاعُونَ لِلْكَذِبِ أَكَّالُونَ لِلسُّحْتِ ﴾ (١).

قال ابن كثير في تفسير هذه الآية " أكَّالونَ للسُحْتِ" أي الحرام وهو الرشوة كما قال ابن مسعود وغير واحد ، أي ومن كانت هذه صفته كيف يطهر الله قلبه وأني يستجيب له (٢).

وقال تعالي ﴿ لَوْلَا يَنْهَاهُمُ الرَّبَّانِيُّونَ وَالْأَحْبَارُ عَنْ قَوْلِهِمُ الْإِثْمَ وَأَكْلِهِمُ السُّحْتَ ﴾ (٣).

اتفق المفسرون علي أن الرشا محرم وأنه من السحت الذي حرمه – الله تعالي- ، والسحت هو أكل الحرام الذي لا يحل كسبه ، لأنه يسحت البركة أي يذهب بها وهو حرام (٤).

وقال تعالي : ﴿ وَمَا كَانَ لِنَبِيٍّ أَنْ يَغُلَّ وَمَنْ يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ﴾(٥).

ويعتبر الإسلام أول من طبق على الولاة والحكام قانون "من أين لك هذا"، أو الكسب غير المشروع (٦) .

ولقد نهى النبي ﷺ عن هدايا العمال في أحاديث كثيرة ، نذكر منها "عن عدى بن عميرة قال : سمعت رسول الله ﷺ يقول : " مَنْ اسْتَعْمَلْنَاهُ عَلَى عَمَلٍ فَكَتَمَنَا مَخِيطاً كَانَ غَلُولاً يَأْتِي بِهِ يَوْمِ القِيَامَةِ " (٧) .

وطبقه النبي ﷺ تطبيقاً عملياً، بما فعله مع " ابن اللتبيه " الذي استعمله علي الصدقة " فعن أبي عبد الرحمن سعد الساعدي – رضي الله عنه – قال : " اسْتَعْمَلَ النَّبِيُّ ﷺ رَجُلاً مِنَ الْأُزْدِ يُقَالُ لَهُ ابْنُ اللَّتْبِيهِ عَلَي الصَّدَقَةِ ، فَلَمَّا قَدِمَ قَالَ : هَذَا لَكُمْ وَهَذَا أُهْدِيَ إِلَيَّ ، فَقَامَ رَسُولُ اللهِ ﷺ عَلَي المِنْبَرِ ، فَحَمِدَ اللهَ وَأَثْنَي عَلَيْه ، ثُم

---

(١) سورة المائدة الآية ٦٣ .

(٢) مختصر تفسير بن كثير للصابوني " اختصار وتحقيق محمد علي الصابوني ، المجلد الأول ، دار الصابوني للنشر ، القاهرة ، ص ٥١٩ .

(٣) سورة المائدة الآية ٦٣ .

(٤) مختصر تفسير بن كثير للصابوني "ا المجلد الأول ، مرجع سابق ، ص ٥١٩ .

(٥) سورة آل عمران الآية ١٦١ .

(٦) د/ يوسف القرضاوي " ملامح المجتمع المسلم الذي ننشده ، مرجع سابق ، ص ٢٠١ .

(٧) الحديث رواه الإمام أحمد بن حنبل ، باب تحريم هدايا العمال، مؤسسة قرطبة ، القاهرة ، بدون سنة ، الجزء ٤ ، الحديث رقم ١٧٧٥٩ ، ص ١٩٢ .

قَالَ : أَمَا بَعْدُ فَإِنِي أَسْتَعمِلُ الرَجُلَ مِنكُمْ عَلَي العَمَلِ مِمَا وَلَانِي اللهُ ، فَيَقُولُ :هَذَا لَكُمْ وَهَذَا هَدِيَةٌ أُهْدِيَتْ إِلَيَ أَفَلَا جَلَسَ فِي بَيْتِ أَبِيه أَوْ أُمَهُ حَتى تَأتِيَه إِنْ كَانَ صَادِقَاً ، وَاللهِ لَا يَأْخُذَ أَحَدٌ مِنكُمْ شَيْئَاً بِغَيْرِ حَقِهِ إِلَا لَقِيَ اللهَ تَعَالَي وَيَحْمِلُهُ يَوْمَ القِيَامَة ، فَلاَ أعْرِفَنَ أَحَدَاً مِنكُمْ لَقِيَ اللهَ يَحْملُ بَعِيرَاً لَهُ رُغَاءٌ ، أَوْ بَقَرَةً لَهَا خُوَارٌ أَوْ شَاةً تَيْعَر فَرَفَعَ يَدَيْهِ ﷺ حَتى رُؤِيَ بَيَاضُ إِبطَيْهِ ، فَقَالَ : اَللهُمَ بَلَغْتُ اَللهُمَ فَاشْهَدْ " (١).

لذا فإن ما أخذه العمال وغيرهم من مال المسلمين بغير حق ، فلولي الأمر العادل أن يأخذه منهم كالهدايا التي يأخذونها بسبب العمل (٢).

ولقد انتشرت ظاهرة الرشوة في صورة هدايا العمال والموظفين بطريقه صاخبة في الوقت المعاصر تحت مصطلح : إكراميات وعمولات أو أتعاب بل حدث أكثر من ذلك انه أصبح يتفق عليها مسبقاً بين الموظف وصاحب المصلحة (٣) .

ومما يذكر أن الرسول ﷺ نهى عن أخذ الهدايا إن كانت لغرض غير مشروع ، وعلى نفس النهج سار الخلفاء الراشدون، ومما يذكر في هذا الأمر ما فعله الخليفة عمر بن عبد العزيز – رضي الله عنه – في سبيل الوقاية من الفساد الإداري أنه نهى عماله من أخذ الهدايا والهبات(٤).

كما أبطل أخذ الهدايا التي كان الولاة الأمويون يأخذونها وبخاصة هدايا النيروز والمهرجان ، وهي هدايا تعطى في مناسبات أعياد الفرس فكتب عمر بن عبد العزيز– رضي الله عنه – كتابا إلى عماله يقرأ على الناس ، يبطل

---

(١) محمد بن إسماعيل أبو عبد الله البخاري الجعفي " صحيح البخاري " دار بن كثير ، اليمامة بيروت ، الطبعة الثالثة ، ١٤٠٧هـ – ١٩٨٧م ، باب إحتيال العامل ، الحديث رقم ٦٥٧٨ ، الجزء السادس ، ص ٢٥٥٩ .
– أحمد بن حنبل أبو عبد الله الشيباني "مسند الإمام أحمد بن حنبل " مؤسسة قرطبة ، القاهرة ، الحديث ٢٣٦٤٦ ، الجزء الخامس ، ص ٤٢٣ .

(٢) أحمد بن عبد الحليم بن تيمية " السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية " دار الخلفاء الراشدين ، الاسكندرية ، الطبعة الأولي ١٤٣١هـ ، ص ٣٥ .

(٣) حسين حسين شحاتة " الفساد الاقتصادي الواقع المعاصر والعلاج الإسلامي ، ص ١٤ .

(٤) د/ علي محمد الصلابي " الخليفة الراشد المصلح الكبير عمر بن عبد العزيز " ، مرجع سابق ، ص ٢٨٨ وما بعدها.

فيه أخذ الهدايا التي كانت تؤخذ في النيروز والمهرجان وغيرها من الأثمان والأجور (١).

كما أنه – رضي الله – عنه أنذر ولاته وعماله من تلبيتهم لطلبات الخليفة ، أو رؤسائهم أو أحداً من أفراد عائلة الخليفة ، ومن ذلك ما حدث عندما أرسلت فاطمة بنت عبد الملك إلى ابن معد يكرب تطلب منه عسل سنين " سيناء " فبعث إليها ، فكتب إليه كتابه أنذره فيه وقال له لان عدت لمثلها لا تعمل لي عملا أبدا ولا انظر إلى وجهك (٢) .

وتحقيقاً لذلك فقد حرم الإسلام على الموظف أخذ الرشوة بجميع صورها حيث جاء في رد المحتار على الدر المختار أن أقسام الرشوة أربعة (٣) :

الأول : الرشوة على تقليد القضاء والإمارة ، وهي حرام على الآخذ والمعطي.

الثاني : ارتشاء القاضي ليحكم ، وهو حرام على الآخذ والمعطي ولو كان القضاء بحق لأنه واجب عليه.

الثالث: أخذ المال يسوى أمره عند السلطان دفعًا للضرر أو جلباً للنفع ، وهو حرام على الآخذ فقط.

الرابع : ما يدفع لدفع الخوف من المدفوع إليه على نفسه أو ماله ، حلال للدافع حرام على الآخذ فقط.

ثانياً : جريمة إستغلال النفوذ والتربح من الوظيفة وموقف الفقه الإسلامي:

من الأمور التي حذر منها الإسلام أشد التحذير إستغلال النفوذ والتربح من الوظيفة بوجه غير مشروع .

---

(١) أبو محمد عبد الله ابن الحكم " سيره عمر بن عبد العزيز " مرجع سابق ، ص ١٣٦ .

(٢) محمد بن مشيب بن سليمان القحطاني " النموذج الإداري المستخلص من إدارة عمر بن عبد العزيز " ، منشورات جامعه أم القرى ، ١٤١٨هـ ، ص ٣١٧ .

(٣) ابن نجيم، سراج الدين عمر بن إبراهيم : ت ١٠٠٥ هـ (النهر الفائق شرح كنز الدقائق)، الطبعة الأولي ، تحقيق : أحمد عزو ، دار الكتب العلمية، بيروت ، ١٤٢٢ هـ - ٢٠٠٠م، ص ٥٩٨ .

ويعتبر التربح من الوظيفة بغير وجه حق سحتاً وغلولاً ويمثل إعتــداء على حقوق صاحب العمل ، ومن هنا جاء التشديد وسوء الوعيد فيمن غل من الغنيمة ، أي أخذ منها خفية ، وفي القرءان الكريم : ﴿وَمَنْ يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَا كَسَبَتْ وَهُمْ لا يُظْلَمُونَ﴾ (١) .

وبالتالي لا يجوز لأحد أن يستغل منصبه في الإثراء باسم العمــولات أو الهدايا، فقد علم كل ذي عقل وذي ضمير بأنها رشاوى مقنعه، بل سافرة (٢) .

وقد أهدى بعضهم لعمر بن عبد العزيز - رضي الله عنه - شيئاً فرفضه فقال له المهدي " إن رسول الله ﷺ قبل الهدية " فقال رضي الله عنه "ولكنهـا لنا ولمن بعدنا رشوة " (٣).

ولقد اشتد غضب النبي ﷺ عندما علم مــا فعلــه ابــن اللتبيــه حــين جاء بعد رجوعه من مهمته في جباية الزكاة ببعض الأموال ، فقال هذا لكـم وهذا أهدى لي ، فقال النبي ﷺ مستنكراً " هلا قعد في بيت أبيه وبيت أمــه ، حتى ينظر أيهدي إليه أم لا "(٤).

ويعتبر استغلال النفوذ والتربح من الوظيفة نوع من أنواع أكل أمــوال الناس بالباطل وهذا ما نهت عنه الشريعة الإسلامية .

قال تعالى ﴿ وَلا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقاً مِنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾(٥).

هذا وهناك صور شتى شائعة من التربح من الوظيفة نذكر منهــا علــى سبيل المثال ما يلي(٦):

---

(١) سورة آل عمران الآية ١٦١ .

(٢) د/ يوسف القرضاوي "ملامح المجتمع المسلم الذي تنشده " مكتبه وهبه ، الطبعة الأولى ، ١٤١٤ ، ١٩٩٣م ، ص ٢٠١ .

(٣) سيرة عمر بن عبد العزيز لابن عبد الحكم" أبو محمد عبد الله " دار العلـم للملايــين ، بيروت ، ص ١٨٩.

(٤) الحديث سبق تخريجه .

(٥) سورة البقرة الآية ١٨٨ .

(٦) نقلاً عن د/ حسين حسين شحاتة "الفساد الاقتصادي بين الفكر الإسلامي والفكر المعاصر" مرجع سابق ، ص ١٤ وما بعدها.

١- " ترسية العطاءات على أقارب الموظف ، أو على شركة هو شريك فيها بطريق مباشر أو غير مباشر، بأن تكون باسم زوجته أو ابنه أو أمه، ليستفيد من ذلك فهذا سحت ".

٢- " إفشاء الموظف أسراراً من موقع عمله إلى أناس ليستفيدوا من هذه الأسرار ويتربحوا منها، وبذلك يكون قد أعطى فرصه وميزة لفرد على حساب الآخرين مقابل مبلغ من المال، هذا يعتبر في حكم خيانة الأمانة".

٣- " تزوير الموظف لبعض الأوراق مستغلاً موقعه الوظيفي ليحقق لنفسه مكسبا أو لمن يهمه الأمر على حساب الجهة التي يعمل بها ، مثل التزوير في عدد ساعات العمل أو كميه الإنتاج أو نحو ذلك فهذا في حكم السحت ".

٤- " استخدام الموظف موقعه الوظيفي وإمكانياته المختلفة للتربح بطريق مباشر أو غير مباشر ، مثل من يستقبل شركاءه وعملاءه في مكان العمل وتسخير إمكانياته لهم ".

٥- " استخدام الموظف موقعه الوظيفي وسلطته في اتخاذ القرار بالموافقة أو بالرفض ، لفرض إتاوات خاصة له على أموال الناس بالباطل ، أو مثل أن يركب وسائل الإنتقالات مجانا بدون حق، أو يسخر بعض أشياء الناس الذين تحت رقابته لخدمة مصالحه الشخصية، والتكييف الشرعي لكل هذه التصرفات وما في حكمها " خيانة الأمانة " ونقض لعقد العمل مع الجهة التي يعمل فيها ".

ثالثاً: جريمة إستغلال المال العام وموقف الفقه الإسلامي:

أقرت الشريعة الإسلامية على وجوب المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها ، حيث حرمت الشريعة الإسلامية الاعتداء عليها بأي وجه من الوجوه ، وجرمت الإعتداء عليها ، فإختلاس الأموال العامة محظور مهما كانت ضآلة المبلغ المختلس وفي أي صورة تم بها. وإختلاس المال الذي وجد في حيازة الموظف بسبب وظيفته ليس إلا ضرباً من الخيانة والغلول[1] .

---

(١) محمود محمد معابرة " الفساد الإداري وعلاجة في الفقه الإسلامي ، مرجع سابق ، ص١٦٠ .

وتأسيساً على هذا فقد حذر الإسلام الموظف من خيانة الأمانة والغلول وجرم فعلهما والأدلة علي ذلك كثيرة ، قال تعالي : ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾ (١) .

وقال تعالي : ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلاَّ أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِنْكُمْ وَلا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيماً ﴾ (٢) .

يتضح لنا أن الله – سبحانه وتعالى– حرم أخذ مال الغير بغير وجه حق، كأخذه بغير طيب نفس مالكه ورضاه، فلا يجوز نهبه ، ولا سرقته ، ولا غصبه ، ولا خيانته ، ولا الإستيلاء عليه بغير وجه حق ؛ لأن كل ذلك من أكل مال الناس بالباطل (٣) .

ومن السنة: حديث عبد الله بن بريدة عن أبيه رضي الله عنهما أن النبي ﷺ قال " مَنْ اسْتَعْمَلْنَاهُ عَلَى عَمَلٍ فَرَزَقْنَاهُ رِزْقاً فَمَا أَخَذَ بَعْدَ ذَلِكَ فَهُوَ غَلُولٌ " (٤) .

وكان الخليفة عمر بن الخطاب –رضي الله عنه– يحصى أموال العمال والولاة قبل الولاية ليحاسبهم على ما زادوه بعد الولاية مما لا يدخل في عداد الزيادة المعقولة ، ومن تعلل بالتجارة لم يقبل منه دعواه وكان يقول لهم إنما بعثناكم ولاة ولم نبعثكم تجاراً (٥) .

ومما يؤسف له أننا نجد في بعض البلاد الإسلامية أن يستغل بعض الموظفين الأموال العامة ، بكافة صورها سواء كانت نقوداً أو أعياناً ويظنون أنهم يحسنون صنعاً ، والحقيقة أن مثل هذه التصرفات تعتبر من السرقات المحرمة شرعاً .

ولما تولى عمر بن عبد العزيز– رضي الله عنه – الخلافة أمر بالقبض على والى خراسان " يزيد بن المهلب" ولما مثل بين يديه ، سأله عمر عن

---

(١) سورة الأنفال الآية ٢٧.
(٢) سورة النساء الآية ٢٩ .
(٣) الجامع لأحكام القرآن للقرطبي ، مرجع سابق ، الجزء الثاني ، ٣٣٨ .
(٤) مسند الإمام أحمد " أحمد بن حنبل أبو عبد الله الشيباني " باب الإمارة ، مؤسسة قرطبة، القاهرة الحديث ١٧٧٥٩ ، الجزء الرابع ، ص ١٩٢ .
(٥) د/ فاروق مجدلاوي " الإدارة العسكرية في عهد عمر بن الخطاب " روائع مجدلاوى ، بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٤١٨هـ – ١٩٩٨م ، ص ٢١٥ .

الأموال التي كتب بها إلى " سليمان بن عبد الملك " فقال : كنت من سليمان بالمكان الذي رأيت ، وإنما كتبت إلى سليمان لأسمع الناس به ، وقد علمت أن سليمان لم يكن ليأخذ بشيء سمعت ولا بأمر أكرهه ، فقال له : ما أجد في أمرك إلا حبسك ، فاتق الله وأد ما قبلك ، فإنها حقوق المسلمين ولا يسعني تركها ، فرده إلى محبسه ، وبقي فيه حتى بلغه مرض عمر [١].

وقد كان عمر بن عبد العزيز - رضي الله عنه - يتحسس أخبار ولاته ويراقبهم على تقصيرهم، فقد كتب إلى احدهم يقول : " لقد كثر شاكوك وقل شاكروك فإما عدلت وإما اعتزلت " [٢] .

والتكييف الشرعي لجريمة إستغلال المال العام لأغراض خاصة هو التحريم ، ويدخل في نطاق الإختلاس وخيانة الأمانة .

رابعا: جريمة الإهمال والتسيب وعقوبتها في ضوء الفقه الإسلامي:

أقرت الشريعة الإسلامية وجوب إلتزام الموظف بأداء واجباته على أفضل وجه من غير تراخ ولا إهمال ، إذ في ذلك مخالفة لما افترض عليه من وجوب الإلتزام في جميع الأعمال ، وفي كل الأزمان ، ومن المحافظة على أوقات العمل وأداء عمله بأمانة وانضباط ، ولذا فالشريعة الإسلامية ترفض إهمال الموظف في وظيفته رفضًا باتًا، حيث يعد إلتزام الموظف بواجبات وظيفته الموكولة إليه من الوفاء بالعهود والعقود ، فيقابل حق أداء الأجر واجب أداء العمل والأداء هنا ليس هو الإنجاز بأي شكل وحسب ، وإنما هو إنجاز العمل بالشكل المرضي وبأقصى الإمكانيات المتوافرة لدى الموظف ، لأنه ملتزم بإيفاء الشروط التي تحدد واجبات ، ومسؤوليات العمل المنوط إليه ، إذ العلاقة بين الدولة وموظفيها علاقة تعاقدية والعقد واجب الوفاء [٣] .

---

(١) د/ علي محمد الصلابي " الخليفة الراشد والمصلح الكبير عمر بن عبد العزيز " ، مرجع سابق ، ص ٢٩١ .

(٢) د/ عبد الستار الشيخ " عمر بن عبد العزيز" دار القلم ، دمشق ، ص ٢٧٥ .

(٣) د/ علي عبد القادر مصطفي ، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظام الحديث، الطبعة الأولي ، مطبعة السعادة ، مصر ، ١٤٠٢ هـ -١٩٨٢ ، ص ٨٠ .

قال الله تعالى: ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ﴾ (١) .

فالإسلام يربي الفرد -ومنه الموظف- على أن يكون في قمة عطائه وإنجازه كماً ونوعاً، حتى يكون الموظف عضواً بناءً مساهماً في إقامة مجتمع الكفاية الذي يسعى الإسلام لإيجاده ولهذا جاءت النصوص الشرعية تحث الموظف على إتقان العمل الموكول إليه ، والإتيان به بأكمل وجه(٢) . قال الله تعالى في توجيهه لنبيه داوود - عليه السلام - " أَنْ اعْمَلْ سَابِغَاتٍ وَقَدِّرْ فِي السَّرْدِ وَاعْمَلُوا صَالِحاً إِنِّي بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٌ" (٣) .

ولقد إهتم النبي ﷺ والصحابة من بعده بعامل الخبرة والعلم حتى لا يكون هناك إهمال أو تقصير ، وهذا ما أكده الإمام علي بن أبي طالب على أهميه أن يكون المسئول صاحب خبره وعلم فإذا كان كذلك فله حق الطاعة ، وإلا فلا طاعة له ، فيقول أمير المؤمنين علي بن أبي طالب " عليكم بطاعة من لا تعذرون بجهالته ، فإذا كان جاهلا فإنهم معذورون فلا طاعة للجاهل لأنه يأخذهم إلي الهلاك " (٤) .

ولقد قام بها النبي ﷺ والخلفاء من بعده بمتابعة الولاة والرعية والرقابة على أعمالهم حتى لا يكون هناك تقصير ، وذلك لان الإهمال والتقصير والتعدي يؤدي إلي حدوث خلل في كل المعاملات ويفقد الثقة بين المتعاملين ، الأمر الذي يؤدي إلي حدوث الفساد .

وهذا ما فعله أبو بكر الصديق - رضي الله عنه- حيث قال " إن أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوموني (٥) ، حيث يقرر للأمة حق المراقبة والمحاسبة

---

(١) سورة المائدة الآية : ١ .

(٢) د/ محمد عبد الله الشباني ، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية ، ط ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٣٩٧ هـ - ١٩٧٧م ، ص ٥٨ .

(٣) سورة سبأ الآية ١١ .

(٤) نهج البلاغة للإمام علي " شرح محمد عبده " " محمد بن عبده بن حسن خير الله " المتوفي ١٩٠٥هـ-١٣٢٣م ، دار البلاغة الطبعة الثانية، ١٤٢١ هـ - ٢٠٠٠ م ، ص٧٠٠ وما بعدها .

(٥) البداية والنهاية لابن كثير " أبو الفداء الحافظ ابن كثير الدمشقي " ، دار الريان ، القاهرة، الطبعة الأولى الجزء السادس ، ١٤٠٨ هـ ، ١٩٨٨م ، ص ٣٠٥٠ .

قال الله تعالى: ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ﴾ (١) .

فالإسلام يربي الفرد –ومنه الموظف– على أن يكون في قمة عطائه وإنجازه كماً ونوعاً، حتى يكون الموظف عضواً بناءً مساهماً في إقامة مجتمع الكفاية الذي يسعى الإسلام لإيجاده ولهذا جاءت النصوص الشرعية تحث الموظف على إتقان العمل الموكول إليه ، والإتيان به بأكمل وجه(٢) . قال الله تعالى في توجيهه لنبيه داوود – عليه السلام – " أَنِ اعْمَلْ سَابِغَاتٍ وَقَدِّرْ فِي السَّرْدِ وَاعْمَلُوا صَالِحاً إِنِّي بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٌ" (٣) .

ولقد إهتم النبي ﷺ والصحابة من بعده بعامل الخبرة والعلم حتى لا يكون هناك إهمال أو تقصير ، وهذا ما أكده الإمام علي بن أبي طالب على أهميه أن يكون المسئول صاحب خبره وعلم فإذا كان كذلك فله حق الطاعة ، وإلا فلا طاعة له ، فيقول أمير المؤمنين علي بن أبي طالب " عليكم بطاعة من لا تعذرون بجهالته ، فإذا كان جاهلا فإنهم معذورون فلا طاعة للجاهل لأنه يأخذهم إلي الهلاك " (٤) .

ولقد قام بها النبي ﷺ والخلفاء من بعده بمتابعة الولاة والرعية والرقابة على أعمالهم حتى لا يكون هناك تقصير ، وذلك لان الإهمال والتقصير والتعدي يؤدي إلي حدوث خلل في كل المعاملات ويفقد الثقة بين المتعاملين ، الأمر الذي يؤدي إلي حدوث الفساد .

وهذا ما فعله أبو بكر الصديق – رضي الله عنه– حيث قال " إن أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوموني (٥) ، حيث يقرر للأمة حق المراقبة والمحاسبة

---

(١) سورة المائدة الآية : ١ .

(٢) د/ محمد عبد الله الشباني ، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية ، ط ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٣٩٧ هـ - ١٩٧٧ م ، ص ٥٨ .

(٣) سورة سبأ الآية ١١ .

(٤) نهج البلاغة للإمام علي " شرح محمد عبده " " محمد بن عبده بن حسن خير الله " المتوفي ١٩٠٥هـ–١٣٢٣م ، دار البلاغة الطبعة الثانية، ١٤٢١ هـ – ٢٠٠٠ م ، ص٧٠٠ وما بعدها .

(٥) البداية والنهاية لابن كثير " أبو الفداء الحافظ ابن كثير الدمشقي " ، دار الريان ، القاهرة، الطبعة الأولى الجزء السادس ، ١٤٠٨ هـ ، ١٩٨٨م ، ص ٣٠٥٠ .

على الأعمال ، والأمة في فقه أبي بكر الصديق لها القدرة على المناصرة والمناصحة والمتابعة والتقويم ، ولقد استقر في مفهوم الصحابة أن بقاء الأمة على الاستقامة مرهون باستقامة ولاتها [1] .

والتاريخ الإسلامي وافر في مواقفه في التأكيد على واجب الإتقان في العمل ومنع الإهمال فيه ومن ذلك : أن عمر بن الخطاب- رضي الله عنه - كان يحفز قومه علي العمل ويبتعد بهم عن حياة الكسل ، وكان دائمًا ينصح كتّابه وعمّاله بقوله: " إن القوة على العمل ألا تؤخروا عمل اليوم فإنكم إذا فعلتم ذلك تكاثرت عليكم الأعمال فلا تدرون بأيها تبدؤون وأيهما تؤخرون[2].

وتحقيقاً لهذا كان -عمر رضي الله عنه- يكافئ من يعمل بجد وإخلاص، فكان يعطى لمن يرسله بالصحف إلى بلد ما مائتي درهم إذا جد ووصل في الأجل المحدد ، ويعاقبه بالحرمان من أجره إذا تكاسل أو أهمل . فقد كتب - رضي الله عنه - إلى أبي موسى الأشعري: "إني قد بعثت إليك مع غاضرة بن سمرة العنبري بصحف ، فإذا أتاك لكذا وكذا فأعطه مائتي درهم، وإن جاءك بعد ذلك فلا تعطه شيئًا ، واكتب إليّ في أي يوم قدم عليكم[3]

وتأكيداً علي متابعة عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - لعماله ومحاربة الإهمال والتقصير ، ومواجهة كل خلل يؤدى إلى حدوث الفساد ، كان له جهاز سرى مربوط به لمتابعة أحوال الولاة والرعية ، وكانوا يأتون له بأخبار الولاة والرعية من الأماكن البعيدة وكأنه يعيش بينهم يحاسبهم ويتابعهم [4] .

وتوافق الشريعة الإسلامية كذلك ما ذهب إليه القانون من إيقاع العقوبة على مرتكبي الإهمال في وظيفتهم ، فهو أصل متفق عليه . إذ كل من فعل

---

(١) د/ علي محمد الصلابي " الإنشراح ورفع الضيق بسيره أبو بكر الصديق ، مرجع سابق، ص ٥١ وما بعدها .

(٢) الطبري، أبو جعفر محمد بن جرير، تاريخ الأمم والملوك، ط ١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٠٧ هـ ، الجزء الثالث ٣، ص ٥٣٣ .

(٣) ابن سعد ، الطبقات الكبرى، الجزء السابع ، مرجع سابق ، ص ١٢٦ .

(٤) د/ على محمد الصلابى " سيرة أمير المؤمنين عمر ابن الخطاب " ، مرجع سابق ، ص٣٣٠ .

محرماً أو ترك واجباً إستحق العقوبة، فإن لم تكن عقوبته مقدرة في الشرع كانت تعزيراً يجتهد بها ولي الأمر[1] .

ومن هنا نجد أن الشريعة الإسلامية ليس فيها مجال للتقصير أو الإهمال بل وتحدد عقوبات على كل من قصر أو أهمل في أداء عمله .

خامسا: جريمة التهرب من أداء حقوق الدولة المشروعة وعقوبتها في ضوء الفقه الإسلامي :

أعطت الشريعة الإسلامية للدول في كثير من الأحيان الحق في فرض بعض الحقوق على الأفراد ، وذلك مثل الرسوم والضرائب العادلة التي تؤخذ بالحق والعدل وذلك لقيام الدولة بعض مشاريعها التنموية التي تخدم المجتمع ، وقد يحدث أن يمتنع البعض من أداء هذه الحقوق وهذا ما يسمى " التهرب الضريبي " وهذه الجريمة يعاقب عليها القانون .

وبالنظر في أصول الشريعة الإسلامية نجد أنها قد أجازت للحاكم أن يفرض على أموال الأغنياء ضرائب بضوابط شرعيه للإنفاق منها على الخدمات العامة مثل " التعليم والعلاج والأمن والإنارة وتشغيل العاطلين " إذ بدونها يصعب على الدولة أداء هذه الخدمات ، قال تعالي : ﴿ خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِم بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلاَتَكَ سَكَنٌ لَّهُمْ وَاللهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ ﴾ [2] .

ومن هنا نجد أن الشريعة الإسلامية تحرم التهرب من الواجبات المالية ، مثل التهرب من الزكاة والضرائب التي تمثل مورداً هاماً من الموارد المالية للدولة ، وهذا التهرب يوجب توقيع العقوبة علي المتهرب ومن يمتنع (يتهرب) عن أداء هذه الأموال يعتبر آثما في حق المجتمع ومخالفاً لولى الأمر [3]. قال تعالي : ﴿ وَالَّذِينَ يَكْنِزُونَ الذَّهَبَ وَالْفِضَّةَ وَلاَ يُنفِقُونَهَا فِي سَبِيلِ اللهِ فَبَشِّرْهُم بِعَذَابٍ أَلِيمٍ ﴾ [4] .

---

(١) السياسة الشرعية لابن تيمية ، مرجع سابق ، ص ٣٧ .

(٢) سورة التوبة الآية ١٠٣.

(٣) يوسف كمال " فقه الاقتصاد العام " ، دار العلم ، ١٤١٠ ، ١٩٩٠م ، ص ٤٣٤.

(٤) سورة التوبة الآية ٣٤ .

ولقد حذر العلماء من دفع الزكاة فقال أبو بكر الصديق- رضي الله عنه - " لو منعوني عقالاً مما أعطوه لرسول الله لجاهدتهم " حين منعوه الصدقة بعد موت رسول الله [1] .

(وهناك بعض الشروط التي اقرها العلماء لفرض الضرائب العادلة طبقا لقواعد الشريعة الإسلامية ويعتبر التهرب من أدائها إثما" :

١- " الحاجة الحقيقية إلى المال ولا يوجد مورد آخر لسداد النفقات الضرورية ".

٢- " توزيع أعباء الضرائب علي الأغنياء بالعدل.

٣- " أن تنفق في مصالح الأمة لا في المعاصي والفساد ".

٤- " موافقة أهل الشورى والرأي في الأمة".

٥- " أن تُنفق في الغرض التي فرضت من أجله ".

٦- " أن تُفرض على الأغنياء وليس على الفقراء ".

٧- " أن تنتهي بانتهاء الغرض التي فرضت من أجله ".

٨- " أن يلتزم العاملون عليها بالعدل وبالحق)[2] .

ومما يجب التنبيه عليه ما يلي [3] :

١- لا يجوز التهرب من الضرائب والجمارك ونحوهما المنظمة بأحكام الشريعة الإسلامية بحجة أن جزءاً من الحصيلة ينفق في الباطل وفى غير صالح المسلمين ، فهذه مسئولية ولى الأمر وسيسأل عنها يوم القيامة أمام الله - تبارك وتعالى - ، وقال **تعالى:** ﴿ **وَلَتُسْأَلُنَّ عَمَّا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ** ﴾ [4].

ومن السنة: عن ابن عُمَرَ -رضي الله عنه - قَالَ: ، قال: رسول الله ﷺ " **كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ ، فَالإِمَامُ رَاعٍ وَمَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ**" [5].

---

(١) أبو يوسف يعقوب بن ابراهيم " كتاب الخراج ، مرجع سابق ، ص ٩٣ .

(٢) نقلاً عن د/ يوسف القرضاوي " فقه الزكاة ، الجزء الثاني ، ص ١٠٧٩ وما بعدها .

(٣) حسين حسين شحاتة " الفساد الاقتصادي بين الفكر الإسلامي والفكر المعاصر " مرجع سابق ، ص ١٢.

(٤) سورة النحل الآية ٩٣ .

(٥) الحديث رواه الإمام مسلم في صحيحه ، رقم ١٨٢٩ ، مرجع سابق ، ص ٢٨٠ .

فولى الأمر سوف يسأل يوم القيامة لماذا أنفق مال المسلمين في الباطل، ولكن علينا أن نقدم لهم النصح ولا نمل من ذلك فهذا واجب على كل مسلم ، فالدين النصيحة .

٢- لا يجوز للدولة أن تكون ظالمة في جباية الضرائب أو الرسوم الجمركية وما في حكم ذلك ، لأن ذلك يعتبر اعتداء على حقوق الأفراد بدون مبرر شرعي ، فالضريبة الظالمة تعتبر من المكوس التي نهى الشرع عنها .

٣- ألا يكون في فرض الضرائب والرسوم الجمركية وما في حكم ذلك مخالفه لأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية ومقاصدها ، وأن تكون المصالح المرسلة مشروعة ومنضبطة بشرع الله عز وجل .

٤- من حق المسلم الدفاع عن ماله بالسبل المشروعة إذا ما فرضت ضريبة ظالمة ، أو كان العامل على الضرائب ظالماً ، ويدخل ذلك في نطاق الدفاع عن المال .

٥- يقع على ولي الأمر مسئوليه إلزام العاملين على أمور الضرائب والرسوم الجمركية وما في حكمها بالضوابط الشرعية وبالنظم والقوانين والتعليمات المتعلقة بالضرائب دون تحدي ، وان تسد كل الثغرات التي تؤدي إلى ضياع حقوق الدولة أو أخذ أموال الأفراد بدون حق .

سادساً: جريمة الغش وعقوبتها في ضوء أحكام الفقه الإسلامي :

يعتبر الغش [١] من الجرائم التي تؤدى إلى أكل أموال الناس بالباطل ، ويسبب خللاً وفوضى في المعاملات ، كما يضعف الثقة بين الناس، وربما

---

(١) الغش لغة : نقيض النصح وهو مأخوذ من الغشش وهو المشرب المكدر (لسان العرب لابن منظور)، باب الغين مادة غش، دار الحديث، القاهرة ١٤٢٣هـ-٢٠٠٢م، ص٦٢٩.
والغش اصطلاحاً : تحسين الشيء ووصفة بخلاف صفته حتي يخيل إلي من سمعه أو رواه بخلاف ما هو به ، فهو تمويه الباطل بما يوهم بأنه حق . (سبل السلام للصنعاني)" سبل السلام شرح بلوغ المرام من أدلة الأحكام " محمد بن اسماعيل بن صلاح بن محمد الحسني" الصنعاني " دار بن حزم ، القاهرة ، الجزء الرابع ، ص ١٣٠ .
والفرق بين الغش والتدليس والتغرير : التدليس لغة بمعني الخديعة والكتمان والإخفاء فقد جاء في المصباح المنير ، دلس البائع تدليساً كتم عيب السلعة من المشتري وإخفاه (المصباح المنير) مادة دلس ، مكتبة الإيمان ، المنصورة ، مصر ، ٢٠٠٨ ، الجزء الأول ، ص ٢٧ .
=

يؤدى إلى هلاك الأبدان والأعيان والأموال (١)، والشريعة الإسلامية تحرم الغش بكل صوره وأشكاله ، قال تعالى : ﴿ إِنَّمَا السَّبِيلُ عَلَى الَّذِينَ يَظْلِمُونَ النَّاسَ وَيَبْغُونَ فِي الْأَرْضِ بِغَيْرِ الْحَقِّ أُولَٰئِكَ لَهُمْ عَذَابٌ أَلِيمٌ ﴾ (٢).

وفي الحديث الشريف عن أبي هريرة – رضي الله – عنه قال : " مَرَّ رَسُولَ الله ﷺ عَلَي صُبْرَةِ طَعَام ، فَأَدْخَلَ يَدَهُ ، فَنَالَتْ أَصَابِعَهُ بَلَلاً ، فَقَالَ مَا هَذَا يَاصَاحِبَ الطَّعَامْ ؟ قَالَ أَصَابَتْهُ السَّماءُ يَارَسُولَ الله،فَقَالَ ﷺ أَفَلاَ جَعَلْتَهُ فَوْقَ الطَّعَامِ حَتَي يَرَاهُ النَّاس ، مَنْ غَشْنَا فَلَيْس مِنَا (٣).

والنهي عن الغش هنا لم يرد علي صنف معين ، بل يشمل كافة المبيعات أو المنتجات من الطعام وغيره ، لذا فهو يشمل كل ما نراه في عالمنا المعاصر من غش في الزراعة وذلك بإضافة مواد مسرطنة أضرت بالصحة العامة لأفراد المجتمع التي أمر الشارع بحفظها ، لأن حفظ الصحة من حفظ النفس ، وشمل كذلك أيضاً الغش في المواد الغذائية كتغيير تاريخ الصلاحية ، وأيضاً الغش في الصناعة من خلال تزوير ماركة بلد الصناعة إلي بلد آخر ذو شهرة في الجودة والإنتاج وغير ذلك من صور الغش الكثيرة التي لايمكن حصرها ولاشك أن كل هذا يسبب فساداً لا ترضاه الشريعة الإسلامية (٤) .

= والتدليس إصطلاحاً : جاء في المجموع للنووي : أن التدليس المراد به إخفاء العيب مأخوذ من الدلسة وهي الظلمة وذلك بأن يكون في السلعة عيب باطن ولا يخبر البائع به المشتري (المجموع للنووي : أبو زكريا محي الدين بن شرف النووي) تحقيق نجيب المطيعي ، دار الإرشاد ، السعودية ، بدون تاريخ ، الجزء ٣ ، ص ٣٤٤ .
والتغرير لغة : اسم مصدر من التغرير ، وهو الخطر والخديعة (لسان العرب لابن منظور) ، مرجع سابق ، باب الغين ،مادة غرر ، ص ٥٩٧ .
والتغرير اصطلاحا : هو ما انطوي عليه أمره وخفي عليه عاقبته (المجموع للنووي) مرجع سابق ، الجزء السابع ، ص ٢٥٧ . من جملة ما سابق نجد أن الغش والتدليس والتغرير تعني بالمهوم اللغوي والإصطلاحي الخديعة والإخفاء والكتمان فالكل ينتهي إلي معني واحد.

(١) د/ حسين حسين شحاتة " الفساد الاقتصادي بين الفكر الاسلامى والفكر المعاصر " مرجع سابق ، ص١٨.

(٢) سورة الشورى الآية ٤٢ .

(٣) مسند الامام أحمد " أحمد بن حنبل الشيباني ، الحديث رقم ٥١١٣ ، الجزء الثاني ، مرجع سابق ، ص ٥٠ . .

(٤) د/ أسامة السيد عبد لسميع " الفساد الإقتصادي وأثره علي المجتمع " دراسة فقهية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ١٤٢٩هـ -٢٠٠٩م، ص ٣٨ وما بعدها .

يؤدي إلى هلاك الأبدان والأعيان والأموال [1]، والشريعة الإسلامية تحرم الغش بكل صوره وأشكاله ، قال تعالى : ﴿ إِنَّمَا السَّبِيلُ عَلَى الَّذِينَ يَظْلِمُونَ النَّاسَ وَيَبْغُونَ فِي الأَرْضِ بِغَيْرِ الْحَقِّ أُوْلَئِكَ لَهُمْ عَذَابٌ أَلِيمٌ ﴾ [2].

وفي الحديث الشريف عن أبي هريرة – رضي الله – عنه قال : " مَرَّ رَسُولَ الله ﷺ عَلَى صُبْرَةِ طَعَامٍ ، فَأَدْخَلَ يَدَهُ ، فَنَالَتْ أَصَابِعَهُ بَلَلاً ، فَقَالَ مَا هَذَا يَاصَاحِبَ الطَّعَامِ ؟ قَالَ أَصَابَتْهُ السَّمَاءُ يَارَسُولَ الله،فَقَالَ ﷺ أَفَلاَ جَعَلْتَهُ فَوْقَ الطَّعَامِ حَتَّي يَرَاهُ النَّاسُ ، مَنْ غَشَّنَا فَلَيْسَ مِنَّا [3].

والنهي عن الغش هنا لم يرد علي صنف معين ، بل يشمل كافة المبيعات أو المنتجات من الطعام وغيره ، لذا فهو يشمل كل ما نراه في عالمنا المعاصر من غش في الزراعة وذلك بإضافة مواد مسرطنة أضرت بالصحة العامة لأفراد المجتمع التي أمر الشارع بحفظها ، لأن حفظ الصحة من حفظ النفس ، وشمل كذلك أيضاً الغش في المواد الغذائية كتغيير تاريخ الصلاحية ، وأيضاً الغش في الصناعة من خلال تزوير ماركة بلد الصناعة إلي بلد آخر ذو شهرة في الجودة والإنتاج وغير ذلك من صور الغش الكثيرة التي لايمكن حصرها ولاشك أن كل هذا يسبب فساداً لا ترضاه الشريعة الإسلامية [4] .

- والتدليس إصطلاحاً : جاء في المجموع للنووي : أن التدليس المراد به إخفاء العيب مأخوذ من الدلسة وهي الظلمة وذلك بأن يكون في السلعة عيب باطن ولا يخبر البائع به المشتري (المجموع للنووي : أبو زكريا محي الدين بن شرف النووي) تحقيق نجيب المطيعي ، دار الإرشاد ، السعودية ، بدون تاريخ ، الجزء ٣ ، ص ٣٤٤ .
والتغرير لغة : اسم مصدر من التغرير ، وهو الخطر والخديعة (لسان العرب لابن منظور) ، مرجع سابق ، باب الغين ،مادة غرر ، ص ٥٩٧ .
والتغرير اصطلاحاً : هو ما انطوي عليه أمره وخفي عليه عاقبته (المجموع للنووي) مرجع سابق ، الجزء السابع ، ص ٢٥٧ . من جملة ما سابق نجد أن الغش والتدليس والتغرير تعني بالمهوم اللغوي والإصطلاحي الخديعة والإخفاء والكتمان فالكل ينتهي إلي معني ولحد.

(١) د/ حسين حسين شحاتة " الفساد الاقتصادي بين الفكر الاسلامي والفكر المعاصر " مرجع سابق ، ص١٨.

(٢) سورة الشورى الآية ٤٢ .

(٣) مسند الامام أحمد " أحمد بن حنبل الشيباني ، الحديث رقم ٥١١٣ ، الجزء الثاني ، مرجع سابق ، ص ٥٠ . .

(٤) د/ أسامة السيد عبد لسميع " الفساد الإقتصادي وأثره علي المجتمع " دراسة فقهية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ١٤٢٩هـ -٢٠٠٩م، ص ٣٨ وما بعدها .

ولاشك أن هذا الغش من شأنه أن يرتب آثاراً خطيرة حيث يؤدي بالمستهلكين إلي الإحجام عن شراء السلع المغشوشة ، سواء كانت سلع زراعية أو صناعية ، وهذا من شأنه الإضرار بالإنتاج القومي وكذلك انعدام ثقة الأفراد في المنتجات المحلية الغشوشة والبحث عن بديل لها من المنتجات الخارجية، مما يؤدي إلي زيادة الواردات وغير ذلك من الآثار التي تضر بالاقتصاد القومي(١) .

❁❁❁

---

(١) د/ نزيه عبد المقصود مبروك " الفساد الاقتصادي " أسبابه – أشكاله – وأليات مكافحته ، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية ، مرجع سابق ، ص٢٠١٩ .

الباب الثاني

أثر الفساد الإداري علي التنمية الاقتصادية وأدواتها في النظامين المعاصر والإسلامي

الباب الثاني

أثر الفساد الإداري علي التنمية الاقتصادية وأدواتها في النظامين المعاصر والإسلامي

تمهيد وتقسيم :

توحي كلمة الفساد الإداري عامة بالأضرار التي تلحق بالمجتمع ، وكذلك الأضرار التي تلحق بالأفراد ، وعلي الرغم من ذلك هناك من يحاول تبرير الفساد الإداري حيث يسمونه فساداً منتجاً ، ويشير هذا التفسير لظاهرة الفساد الإداري إلي القوة التي يتمتع بها أصحاب النفوذ ، وقدرتهم علي إسكات الأصوات سواء بالإغراء أو التهديد ، وتكون النتيجة إستمرار الداء ، إذ يري البعض أن إحدي الفوائد المزعومة لظاهرة الفساد الإداري ، هي تقوية الشعور لدي باقي فئات المجتمع وتحالفها لتمارس ضغطاً علي الجماعات الفاسدة ، والحقيقة أنه يترتب علي الفساد الإداري بكل صوره وأشكاله المختلفة آثاراً سلبية كثيرة علي الجوانب الإقتصادية لأي بلد ، ويشكل الفساد حسب بعض الدراسات " ضريبة إضافية " وحاجزاً أمام الدخول إلي الأسواق ، حيث توصلت هذه الدراسات إلي وجود علاقة بين إنتشار الفساد من جهة وضعف التنمية والاستثمارات الأجنبية من جهة أخري ، حيث وصلت قيمة الرشوة في العالم ما يوازي "التريليون" دولار أمريكي سنوياً [١].

وفي إشارة أخري لبعض الكتابات التي إهتمت بتناول الجوانب السلبية للفساد وخاصة في الدول النامية ، أوضحت أن الفساد يؤدي إلي خسارة كبيرة للنمو الاقتصادي، كما يؤثر سلباً في التنمية البشرية ولا سيما في التعليم[٢].

---

(١) عادل عبد اللطيف " الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها " دراسة نشرت ضمن ملف الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية " مرجع سابق ، ص ٣٨٤ .

(٢) باولو ماريو " تأثير الفساد علي النمو والإنفاق الحكومي " تحليل مقارن بين البلدان ، في كيمبرلي آن إليوت" الفساد والاقتصاد العالمي " مرجع سابق ، ص١٢١ .

وتختلف آثار الفساد من بلد لآخر لصعوبة قياس آثـاره ونتائجـه مـن منظور المقارنة بين الدول ، وذلك لغياب الإجراءات الموحدة بـين الـدول وصعوبة المعلومات التي تحل هذه المشكلة .

وعلي ذلك سيقسم الباحث هذا الباب إلي فصلين :

الفصل الأول : أثر الفساد الإداري علي التنمية الاقتصادية وأدواتها في النظام المعاصر.

الفصل الثاني : أثر الفساد الإداري علي التنمية الاقتصادية وأدواتها في النظام الإسلامي.

❁ ❁ ❁

الفصل الأول

أثر الفساد الإداري على التنمية الاقتصادية وأدواتها في النظام المعاصر

الفصل الأول

أثر الفساد الإداري علي التنمية الاقتصادية
وأدواتها في النظام المعاصر

تمهيد وتقسيم :

يؤثر الفساد الإداري علي أداء القطاعات الاقتصادية ويخلق أبعاداً اجتماعية سيئة فهو يُضعف النمو الإقتصادي كما يؤدي إلي إضعاف جودة البنية الأساسية والخدمات العامة ، ويدفع ذوي النفوس الضعيفة للسعي إلي الربح غير المشروع عن طريق الرشاوى بدلاً من المشاركة في الأنشطة الإنتاجية ، كما يحد من قدرة الدولة علي زيادة الإيرادات ويؤدي إلي معدلات ضريبية متزايدة تجبي من عدد متناقص من دافعي الضرائب ، ويقلل من إيرادات الخزينة ومن ثم قدرتها علي توفير الخدمات العامة الأساسية [1] .

وهذا ما سنبينه في المباحث التالية :

المبحث الأول : اثر الفساد الإداري علي التنمية الاقتصادية في النظم المعاصرة.

المبحث الثاني : أثر الفساد الإداري علي أدوات الدولة التنموية في النظم المعاصرة.

المبحث الثالث : التكلفة الإقتصادية للفساد وترتيب مصر في مؤشر مدركات الفساد .

❁ ❁ ❁

---

(١) زياد عربية " الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للفساد "
http : // elhanafim12. maktoobblog .com

الفصل الأول

أثر الفساد الإداري علي التنمية الاقتصادية وأدواتها في النظام المعاصر

تمهيد وتقسيم :

يؤثر الفساد الإداري علي أداء القطاعات الاقتصادية ويخلق أبعاداً اجتماعية سيئة فهو يُضعف النمو الإقتصادي كما يؤدي إلي إضعاف جودة البنية الأساسية والخدمات العامة ، ويدفع ذوي النفوس الضعيفة للسعي إلي الربح غير المشروع عن طريق الرشاوى بدلاً من المشاركة في الأنشطة الإنتاجية ، كما يحد من قدرة الدولة علي زيادة الإيرادات ويؤدي إلي معدلات ضريبية متزايدة تجبي من عدد متناقص من دافعي الضرائب ، ويقلل من إيرادات الخزينة ومن ثم قدرتها علي توفير الخدمات العامة الأساسية [١] .

وهذا ما سنبينه في المباحث التالية :

المبحث الأول : اثر الفساد الإداري علي التنمية الاقتصادية في النظم المعاصرة .

المبحث الثاني : أثر الفساد الإداري علي أدوات الدولة التنموية في النظم المعاصرة .

المبحث الثالث : التكلفة الإقتصادية للفساد وترتيب مصر في مؤشر مدركات الفساد .

---

(١) زياد عربية " الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للفساد "
http : // elhanafim12. maktoobblog .com

المبحث الأول

أثر الفساد الإداري على التنمية الإقتصادية في النظم المعاصرة

إنهيار التنمية الإقتصادية :

يؤدي الفساد الإداري إلي ضياع جزء كبير من الأموال والممتلكات العامة ، نتيجة لحصول العملاء والمقاولين علي قيمة الأشياء والعقود والممتلكات الحكومية المطروحة للعطاء والمزايدة والمناقصة بأسعار أقل مما هي عليه ، إضافة إلي الإختلاسات التي يرتكبها بعض القيادات السياسية والإدارية والموظفين العموميين سواء إختلاس معدات أومواد أو أجهزة مما يؤثر علي مسار عملية التنمية الإقتصادية (١) .

كما يؤدي الفساد الإداري إلي تبديد الأموال العامة ويتضح هذا في إنخفاض العوائد التي تحققها الدول من أموالها المستثمرة في المشروعات، وتزداد خطورة ذلك في حالة الاستثمارات العامة (كالمؤسسات التعليمية) الأمر الذي يترتب عليه ضياع مورد رئيسي من الموارد الإنتاجية وهو العنصر البشري نتيجة لانحراف القائمين علي إدارة تلك المؤسسات ، ويتضح أيضاً من خلال تبديد الأموال العامة من خلال مظاهر الإسراف والبذخ المالي الذي ينتشر في بعض الوزارات والمصالح الحكومية مما يؤثر أيضاً علي عملية التنمية (٢).

ويعتبر الفساد أكبر عائق لعملية التنمية إذ يؤدي إلى استنفاذ الموارد ، واختلالات في البنية الأساسية التي ترتكز عليها التنمية (٣) .

ويضاف إلى ذلك أن الفساد في كثير من الأحيان يؤدي إلى نمو هش لبعض القطاعات الخدمية ، فعندما يتحكم الفساد من يتولى تقديم الاستثمار

---

(١) أحمد محمد عبد الهادي " الإنحراف الإداري في الدول النامية " مركز الإسكندرية للكتاب، ١٩٩٧ ، ص ١٣٦ .

(٢) أحمد محمد عبد الهادي " الإنحراف الإداري في الدول النامية " المرجع السابق ، ص١٣٧ .

(٣) روزيندانا، أوغسطس " أهمية دور القيادة في محاربة الفساد في أوغندا " في الفساد والاقتصاد العالمي ، كيمبرلي ان إليوت ، مرجع سابق ، ص ١٨٩ ، ١٩٠ .

الرأسمالي أو السلع والخدمات فإن تكلفة الرشاوي أو العمولات عادة ما تضاف إلى أسعار السلع الموردة أو الخدمات المتقدمة(١).

بيانات إحصائية رسمية :

١- كشفت بيانات البنك المركزي عن ارتفاع صافي الدين الخارجي لمصر نحو ١٨ % والدين المحلي ١٧ % خلال الربع الثالث من السنة المالية المنتهية ٢٠١٣-٢٠١٤ ، أوضحت بيانات البنك المركزي المصري التي نشرت في النشرة الشهرية يونيو أن إجمالي الدين الخارجي للبلاد زاد إلى ٤٥,٢٨٨ مليار دولار بنهاية مارس اذار ٢٠١٤ من ٣٨,٣٨٤ مليار دولار في مارس ٢٠١٣. وتفاقم الدين المحلي إلى ١,٧١ تريليون جنيه بنهاية مارس ٢٠١٤ من ١,٤٦ تريليون جنيه بنهاية مارس ٢٠١٣، فيما بلغ صافي رصيد مديونيات الهيئات الاقتصادية العامة نحو ٦٣,٧ مليار جنيه بزيادة قدرها نحو ٠,٦ مليار جنيه (٢).

٢- أظهرت مؤشرات الأداء الإقتصادي خلال العام المالي ٢٠٠٨ – ٢٠٠٩ تأثر أبرز قطاعات الإقتصاد بشكل كبير ، إذ سجلت عائدات قناة السويس إنخفاضاً بنسبة ٧,٢ مقابل نسبة نمو بلغت ١٦% حققها خلال العام المالي ٢٠٠٧ – ٢٠٠٨ (٣) .

٣- صنفت المنظمة الدولية للتخطيط العمراني في تقريرها السنوي عن حال ووضع العمران في العالم فجاءت مصر في المركز الأول عالميا من حيث سوء التخطيط العمراني ، محملة الحكومة المصرية المسؤلية عن ذلك نظراً لغياب برنامج حكومي لحل هذه الأزمة التي أثرت سلباً على مستقبل التنمية في مصر .كما إحتل الاقتصاد المصري في مارس ٢٠٠٩

---

(١) شيخ داوود، عماد صلاح عبد الرزاق، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣م. ١٥٠ .

(٢) النشرة الشهرية للبنك المركزي المصري: ١,٧ تريليون حجم الدين المحلي في مصر www.alborsanews.com

(٣) د/ عادل عامر" أثر الديون علي التنمية في مصر " جريدة المصريون " الأربعاء ١٦ يوليو ٢٠١ ، ص ٣.
http://almesryoon.com/%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%82%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AA/blog?id=518849

المرتبة ٨١ في تنافسية الاقتصادات في العالم وفقا للمنتدي الإقتصادي العالمي بعد أن كانت تحتل المرتبة ٧٧ في ٢٠٠٨ ، والمرتبة ٧١ في ٢٠٠٦ ، والمرتبة ٥٣ في ٢٠٠٥ ، والمرتبة ٦٢ في ٢٠٠٤ ، ووصلت مصر إلي المرتبة الثانية بعد اليمن في معدلات الفقر من خلال تقرير الأمم المتحدة للتنمية البشرية العربية لعام ٢٠٠٩ واحتلت مصر المرتبة ١١٧ من بين ١٣١ دولة في توزيع الناتج القومي علي المواطنين(١) .

٤- إحتلت مصر المرتبة ٨٨ عالمياً في تقرير مؤشر الرخاء العالمي ٢٠٠٩ الذي يصدره معهد " ليجانوم " سنوياً ويرصد فيه مستويات الرخاء في ١٠٤ دولة بناءً علي قياس ٩ عوامل أساسية في تحريك النمو الاقتصادي والرفاهية الشخصية ويقيس المؤشر الرخاء علي أساس الإمكانات الاقتصادية، ومستويات البنية التحتية، والتعليم، والحرية، والصحة، والأمن والأمان، والحكم الرشيد، والحرية الشخصية، والتآزر الاجتماعى فى كل دولة مع قياس مستويات الحريات الشخصية والديمقراطية والسعادة الشخصية وجودة الحياة للأفراد. (٢).

وخلاصة القول أن يمكن التوصل إلي مجموعة من النتائج الهامة التي تبين تأثير الفساد علي التنمية الاقتصادية وذلك علي النحو التالي :

أولاً : يمثل الفساد عقبة في طريق التنمية :

يعد الفساد في المشاريع الحكومية الكبرى عقبة في طريق التنمية المستدامة ، حيث تسبب خسائر فادحة في المال العام اللازم للإنفاق علي الصحة والتعليم ، ومن ثم يرتبط بتراجع مؤشرات التنمية البشرية ويؤدي إلي تشويه عناصر الإنفاق الحكومي وزيادة التكاليف الإدارية ، كما أن الفساد في المستويات الدنيا للإدارة يمكن أن يمثل ضريبة إضافية علي نشاط الأعمال ، ويعمل علي تحويل الموارد بعيداً عن الخزانة العامة(٣) .

---

(١) د/ عادل عامر" أثر الديون علي التنمية في مصر "جريدة المصريون " مرجع سابق، ٣.

(٢) أ / محمد هارون " مصر تحتل المرتبة ٨٨ بين ١٠٤ دولة في مؤشر الرخاء " المصري اليوم ، عدد السبت ، ٣١ / ١٠ / ٢٠٠٩ ، العدد ١٩٦٦ ، ص ٤.

(٣) عبد الفتاح الجبالي" نحو مجتمع أكثر شفافية في مصر" مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، الأهرام ، ٢٠٠٧، ص٩ .

فالموارد التي يمكن توجيهها نحو إنتاج السلع والخدمات تُكرس في أحيان كثيرة للفساد ، ويشمل ذلك الموارد المباشرة كالمدفوعات النقدية ، وكذلك الموارد غير المباشرة ، مثل التواصل المستمر مع الرسميين الحكوميين ، أو إعطاء رخصة لعملية أو لإنتاج ما لشركة أقل فاعلية ، كما يسيء الفساد أيضاً تخصيص الموارد التي كان يمكن إستخدامها لتوفير الخدمات العامة ، فبدلاً من أن تساهم رسوم التراخيص أو واردات الضرائب في تعزيز التنمية ، فإنها تستقر بكل بساطة في جيوب موظفي الحكومة الفاسدين (١) .

ثانياً : المساهمات في الحملات الإنتخابية والأموال المشبوهة تؤثرعلي التنمية والاقتصادية :

علي الرغم من أنه قد يصعب إثبات الفساد في الميدان السياسي إلا أنه يستحيل كذلك نفي وجوده ، فالسياسيون ممن تدور حولهم شائعات الفساد ، يحتاجون إلي حشد الدعم المالي لحملاتهم الإنتخابية ، مما يجعل كبرى الشركات تقوم بتمويل تلك الحملات وشراء أصوات المسئولين المنتخبين ، الأمر الذ ي يؤثر التنمية الاقتصادية في البلاد (٢) .

ثالثاً : الفساد يزيد من الإنفاق الحكومي :

يشجع الرسميون الحكوميون إقامة أكبر عدد من مشاريع الإستثمار الحكومية نظراً لما يحصلون عليه من رشاوي وعمولات ، نتيجة منح عقود هذه المشاريع للمحاسيب والمعارف ، والحقيقة أن هذه الأعمال الفاسدة لا تحدث فقط في البلدان النامية ، وإنما تحدث أيضاً في دول أكثر تطوراً ، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلي عجز أكبر في المالية العامة للدولة معرضاً بذلك السياسة المالية للخطر (٣) .

---

(١) جون سوليفان – وألكزاندر شكولينكوف " تكاليف الفساد "
http: // usinfo.gov/ journals /itdhr

(٢) جون سوليفان – وألكزاندر شكولينكوف " تكاليف الفساد " المرجع السابق .

(٣) د/ منير الحمش " الاقتصاد السياسي – الفساد – الإصلاح – التنمية " دراسة من منشورات اتحاد الكتاب العرب ، دمشق ، ٢٠٠٦ ، مرجع سابق ، ص ١٧ .

رابعاً : الدولة الأكثر فساداً تميل إلي الإنفاق العسكري مما يؤثر علي مسار التنمية :

تؤكد بعض الدراسات علي وجود علاقة قوية بين نسبة الإنفاق العسكري والفساد ، بمعني أن الدول الأكثر فساداً تميل للإنفاق العسكري الأكبر ، وذلك بسبب إنعدام الرقابة الفعالة علي هذا النوع من الإنفاق (١) .

كما كشفت بعض الدراسات عن وجود علاقة موجبة بين مؤشرات الفساد وارتفاع مستوي الإنفاق العسكري، نظراً لما يتضمنه هذا الإنفاق من عناصر يصعب علي هيئات المراقبة أو المجالس التشريعية الحكم علي مصداقيتها وما يوفره من فرص كبيرة للرشوة ، من خلال إدعاء بعض السلطات ضرورة السرية في شراء الأسلحة ، ومن ناحية أخري أوضحت بعض الدراسات المعنية بالإنفاق العسكري وجود علاقة سالبة بين الإنفاق العسكري ومعدلات النمو، نظراً للطابع الاستهلاكي الذي يتسم به هذا الإنفاق ودوره في تحويل الموارد بعيداً عن أوجه الاستثمار الجدي (٢) .

❋ ❋ ❋

---

(١) د/ منير الحمش "الاقتصاد السياسي – الفساد – الإصلاح- التنمية "، مرجع سابق، ١٨ .

(2) Sanjeev Gupta, Lnisde Meilo and Raju Shoran "Corruption and Mitiary Spending " in : Abed and Gupta, eds Governance, Corruption and Economic performance .

أشار إليه جورج العبد " العوامل والآثار في النمو الاقتصادي ، مرجع سابق ، ٢٣٥ .

المبحث الثاني

أثر الفسادالإداري علي أدوات التنمية الاقتصادية في النظام المعاصر

تمهيد وتقسيم :

إن الفساد بكل صوره وأشكاله يستتبعه بالضرورة تردي في الأوضاع الاقتصادية ، والاجتماعية ، فهناك مجموعه من العوامل الداخلية والخارجية أدت إلي توجيه المزيد من الإهتمام العالمي نحو موضوع الفساد الإداري أهمها انتشار البطالة ، والتأثير علي مناخ الاستثمار الأمر الذي يؤدي إلي عدم تنفيذ خطط الدولة التنموية ، وعلي ذلك سيتناول الباحث هذا الأمر في المطالب التالية :

المطلب الأول : أثر الفساد الإداري على القوي العاملة.

المطلب الثاني : أثر الفساد الإداري علي مناخ الاستثمار.

المطلب الثالث : أثر الفساد الإداري علي الإدخار.

المطلب الرابع : أثر الفساد الإداري علي إيرادات الدولة.

المطلب الأول

أثر الفساد الإداري على القوي العاملة

يؤدي الفساد بجميع أشكاله إلى حدوث زيادة حقيقية وملموسة فى معدلات البطالة والفقر ، فيؤدى ظهور الفساد فى أي بلد إلى تراجع المستويات الاجتماعية وتدنى مستوى المعيشة ، وزيادة فى أعداد الفقراء المهمشين إجتماعيا ، كما يؤدى تركيز الثروة فى أيدي قلة فى المجتمع ويحرم الجانب الأكبر من الانتفاع بموارد البلاد المالية [1] .

ويساهم الفساد الناتج عن البيروقراطية وتعقيد الإجراءات ، في تعطيل مشاريع النهضة الاقتصادية المنشودة ، الأمر الذي يؤدي إلي سوء الأحوال

(١) زياد عر... " الأثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للفساد " مرجع سابق ، ص١٩ .

المعيشية وزيادة عدد العاطلين ، هذا وقد رصدت منظمة الشفافية الدولية أربعة جوانب يؤثر فيها الفساد بدرجة كبيرة جداً علي البنية التحية ، ومن ثم علي تكلفة الخدمات بالنسبة للفقراء من خلال رفعه لتكلفة رأس المال **والتي تتمثل في** [١] :

١- الفساد يُؤخر ويُقلص الإنفاق الاستثماري علي البنية التحتية علي المستوي القومي ، وأن خفضاً متواضعاً في الفساد سوف يعظم الاستثمارات في الإتصالات .

٢- الفساد يُقلص النمو الذي يتم تخليقه عبر الإنفاق علي الاستثمار في البنية التحتية .

٣- الفساد يرفع تكلفة تشغيل المستوي المتوافر من خدمات البنية التحتية .

٤- الفساد يُقلل نوعية ومستوي البنية التحتية ويقلص القدرة علي الإستفادة منها ، خصوصاً بالنسبة للفقراء .

كما أن للفساد آثار سلبية أخري ، حيث يؤدي إلي زيادة عدد العاطلين ، فإذا ما شاع الفساد في المجتمع فإنه سيؤدي إلي تقليل فرص الفقراء وأصحاب الدخل المحدود في الحصول علي نصيبهم الموضوعي من الوظائف .

وتعتبر أزمة البطالة أحد أهم التحديات الصعبة التي تواجة الاقتصاد المصري في المرحلة الحالية ، وقد خلص العديد ممن تناولوا تلك الأزمة في إستعراض الآثار السلبية المترتبة علي استمرارها ، وهي بلا شك آثار بالغة الخطورة علي التنمية الاقتصادية والاجتماعية "[٢] .

ويؤدي الفساد الإداري إلي خفض عدد الوظائف النوعية في القطاع العام، الأمر الذي يؤدي إلي زيادة عدد العاطلين ، ففي كثير من الأحيان تعرض الحكومات الفاسدة العديد من الوظائف ذات الأجور المتدنية لإرضاء الناخبين الرئيسين ، كما أن نوعية الوظائف العامة تعاني في الأنظمة الفاسدة

---

(١) سلطان بلغيث " الآليات الاجتماعية لتفشي ظاهرة الفقر " حالة الجزائر ، مجلة علوم إنسانية ، السنة الرابعة ، العدد ٣٢ ، يناير ٢٠٠٧ ، ص٦٧ .

(٢) أحمد طاهر ، أحمد السعودي " البطالة المشكلة والحل " دار المحروسة . الطبعة الأولى . ٢٠٠٨ ص ٢٧ .

لأن الرسميين الحكوميين ينفقون الموارد لابتزاز الرشاوى بدلاً من توفير الخدمات، ويمكن القول بأن السياسات الخاطئة (الفاسدة) تزيد من حالات الفساد الأمر الذي يؤدى إلى زيادة عدد العاطلين (١) .

يضاف إلي ذلك أيضاً أن الفساد الإداري يؤدي إلي نهب أموال المساعدات والمعونات الاقتصادية التي تقدمها الدول المناحة للبلدان النامية ، والتي كان يمكن إستخدامها في زيادة حجم المشروعات التي تقضي علي ظاهرة البطالة في هذه البلدان ، حيث تتسرب هذه المعونات والمساعدات إلي بعض المسئولين لتودع في حساباتهم المصرفية خارج البلاد أو في حسابات بعض أقاربهم أو تابعيهم ، ومن ثم تحرم هذه البلدان النامية من الإستفادة من العائد الإيجابي لهذه المعونات أو المساعدات ، والتي كان يمكن أن تساهم في رفع مستوي معيشة الأفراد ومكافحة الفقر والبطالة (٢) .

أيضا نتيجة لزيادة وإنتشار الفساد الإداري في الدول النامية أصبح هناك إتجاه من الدول المانحة إلي تقليل المساعدات والمعونات الأجنبية إلي حد كبير ، وذلك لعدم قيام تلك الدول بتوجيه هذه الأموال إلي المشاريع المستهدفة وتحويلها إلي مشاريع أخري للإستفادة الشخصية منها ، والتي كان يمكن أيضاً أن تساهم بشكل كبير في رفع مستوي المعيشة ومكافحة الفقر والبطالة (٣) .

المطلب الثاني

أثر الفساد الإداري علي مناخ الاستثمار

يؤثر الفساد بجميع أشكالة علي أداء القطاعات الاقتصادية ويخلق أبعاداً اجتماعية لا يستهان بها ، علاوة علي أنه يضعف النمو الاقتصادي ، إذ أنه يؤثر علي استقرار مناخ الاستثمار ويزيد من تكلفة المشاريع ، ويهدد نقل التقنية ، ويضعف الأثر الايجابي لحوافز الاستثمار بالنسبة للمشروعات المحلية والأجنبية ، ومع ازدياد الفساد الإداري يقوم المستثمرون بإضافة

---

(١) جون سوليفان ، وألكزاندر شكولينكوف " تكاليف الفساد " مرجع سابق .

(٢) د/ حمدي عبد العظيم " عولمة الفساد وفساد العولمة " مرجع سابق ص ٧٧ وما بعدها .

(٣) كيمبرلي آن اليوت " الفساد والاقتصاد العالمي " مرجع سابق ، ص ١٢٧ .

المدفوعات الناجمة عن الرشوة والعمولات إلي التكاليف ، مما يرفع تكلفة المشروعات ويخفض العائد علي الاستثمار [1].

والاستثمار: هو إضافة وحدة جديدة إلي الأصول الإنتاجية الموجودة في المجتمع ، بقصد زيادة الناتج في الفترات التالية [2].

وعرف أيضاً بأنه : تكوين رأس المال العيني الجديد الذي يتمثل في زيادة الطاقة الإنتاجية ، مما يمثل في الواقع زيادة صافية في رأس المال الحقيقي للمجتمع، وتتكون عناصرة من المباني والتشيدات والآلات والتجهيزات ووسائل النقل وغير ذلك من البنود ذات الصلة [3].

وعرف أيضاً بأنه : " القيام بأي نشاط إنمائي لثروة صناعية أو زراعية أو صناعية " [4].

يتضح من ذلك : أن الاقتصاديين جعلوا من هدف الاستثمار تعريفاً له ، فكل ما يؤدي إلي خلق أو زيادة رأس المال العيني ويساهم في زيادة الطاقة الإنتاجية للمجتمع يعد استثماراً بالمعني الاقتصادي لهذه الكلمة [5].

وأن وجود الاستثمارات الكافية داخل البلاد أحد عناصر عملية التنمية الاقتصادية ، لذلك تسعي معظم الدول – خاصة الآخذة في النمو – إلي دفع عجلة الاستثمار ، وتشجيع رؤوس الأموال الأجنبية والعربية والمحلية علي الدخول في مشاريع استثمارية ، وتقدم الدول في سبيل ذلك الكثير من المزايا والإعفاءات والحوافز الضريبية، وقامت بفتح باب الاستثمار لدفع عجلة التنمية في البلاد .

---

(١) زياد عربية " الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للفساد " مرجع سابق ، ص٣ .
http : // elhanafim12. maktoobblog .com

(٢) د/ نعمت عبد اللطيف مشهور " أساسيات الاقتصاد الإسلامي " ، مرجع سابق ، ٢٨٤ .

(٣) د/ حسين عمر " الموسوعة الاقتصادية " دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الرابعة ، ١٩٩٢ ، ص ٣٦ .

(٤) د/ رمضان صديق محمد " الضمانات القانونية والحوافز الضريبية لتشجيع الاستثمار " دراسة مقارنة بين القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ والقانون ٣٢٠ لسنة ١٩٨٩ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ٣ .

(٥) د/ نزيه عبد المقصود مبروك " صناديق الاستثمار بين الاقتصاد الإسلامي والاقتصاد الوضعي ، دار الفكر الجامعي ، الأسكندرية ، ٢٠١١ ، ص ٣٧ .

تأثير الفساد الإداري علي مناخ الاستثمار:

يساهم الفساد الإداري في تدني كفاءة الاستثمار ، وإضعاف مستوي الجودة في البنية التحتية ، وذلك بسبب الرشاوى التي تحد من الموارد المخصصة للإستثمار وتسيء توجيهها أو تزيد من تكلفتها ، بالإضافة إلي تدخل الوساطة والمحسوبية في إختيار المشروعات الإنشائية وإنتشار الغش مما يسفر عن تدني نوعية المنشئات وهروب رؤوس الأموال إلي الخارج ، الأمر الذي يؤثر علي مناخ الاستثمار .

والفساد له أثر مباشر في حجم ونوعية موارد الاستثمار الأجنبي ، ففي الوقت الذي تسعي فيه الدول الآخذة في النمو إلي استضافة واستقطاب الاستثمار الأجنبي وذلك لنقل المهارات والتكنولوجيا والمساهمة في دوران عجلة التنمية ، فقد ثبت أن الفساد يضعف هذه التدفقات الاستثمارية وقد يعطلها ، إذ أن المستثمر الأجنبي يعتبر الفساد بمثابة ضريبة علي أعمالهم وعنصراً في رفع مستوي المخاطرة التي تقترن باستثماراتهم (١) .

وعلي ذلك فإن المستثمر سوف يتجنب بطبيعة الحال البيئة التي يكون الفساد فيها مستشرياً ، لأنه يزيد تكاليف القيام بالأعمال ويقوض حكم القانون، كما أن الفساد كثيراً ما يرتبط بدرجة عالية من الريبة ، الأمر الذي يبعد المستثمرين من الدول التي ينتشر فيها الفساد(٢) .

وقد يظن البعض بأن أموال الفساد يمكن أن تستخدم في الإستهلاك أو حتى في الاستثمار وبذلك يمكن أن تسهم هذه الأموال في عملية التنمية ، ولكن الحقيقة غير ذلك فنادراً ماتستخدم هذه الأموال في الاستثمار الإنتاجي ، لأن المسئول المرتشي يطلب من الشركات وضع عمولات في حسابات

---

(1) Shong. Jin Wei, How Taxing is Corruption on International Investors ? , NBER Working paper : no 6030 combridge, MA: National Bureau of economic Research , 1997

أشار إليه جورج العبد " العوامل والآثار في النمو الاقتصادي والتنمية " مرجع سابق ، ص٢٢٤ .

(٢) جون سوليفان – ألكزا ندر شكولينكوف " تكاليف الفساد " مرجع سابق ، ص٤ .
http: // usinfo.gov/ journals /itdhr

خاصة خارج البلاد ، وما ينفق داخل البلاد غالباً ما يصرف في الإستهلاك التفاخري والتبذيري وفي إفساد الأخريين ، و للفساد أثاراً سلبية علي كل من الكفاءة الاقتصادية والعملية التنموية ، وذلك من خلال التأثير علي كل من الحافز علي الاستثمار والأنشطة الإستهلاكية ، ولعل أوضح مثال علي ذلك ما نجده في القارة الأفريقية التي تعد من أغني قارات العالم بثرواتها الطبيعية ، ولكن مع وجود الفساد وانتشاره أصبح سكانها يعيشون في حالة من الفقر والتأخر (١) .

والفساد علي هذا النحو لا يعيق الاستثمار فحسب وإنما يعيق التنمية أيضا ، وأصبح من الواضح أن المستثمرعندما يريد التوجه إلي البلدان المستضيفة للاستثمار فإنه يسأل أولاً عن الروتين والبيروقراطية (٢) .

وتجدر الإشارة إلي أن الأسلوب السيئ لممارسة سلطة الإدارة وانتشار البيروقراطية ، يعتبر من أهم العوامل التي تساعد علي هروب رؤوس الأموال الأجنبية لاستثمارها في الخارج .

فالأسلوب الأمثل لممارسة سلطة الإدارة سيساعد الشركات والاقتصاد بشكل عام علي جذب الاستثمار ودعم الأداء الاقتصادي والقدرة علي المنافسة علي المدى الطويل من خلال عدة طرق وأساليب (٣) :

أولاً : " من خلال التأكيد علي الشفافية في معاملات الشركة وفي عمليات وإجراءات المحاسبة والمراجعة المالية والمشتريات ، ومن المعروف أن الفساد يؤدي إلي استنزاف موارد الشركة وتقليل قدرتها التنافسية وبالتالي انصراف المستثمرين عنها " .

ثانياً: " بتبني معايير الشفافية في التعامل مع المستثمرين ومع المقرضين، من الممكن أن يساعد في النظام الجيد لممارسة سلطة الإدارة

---

(١) مي فريد " الفساد رؤية نظرية " مجلة السياسة الدولية ، العدد ١٤٣ ، يناير ، ٢٠٠١ ، ص ٢٦٦ .

(٢) د/ منير الحمش "الاقتصاد السياسي ، الفساد – الإصلاح – التنمية" مرجع سابق ص ٤.

(٣) د/ علي لطفي " الحوكمة في إدارة الموارد البشرية والإجراءات الإدارية " بحث مقدم إلي المؤتمر السنوي العشر ، تحت عنوان " إدارة الأزمات والكوارث في ظل المتغيرات والمستجدات العالمية المعاصرة ، ٣- ٤ ديسمبر ، ٢٠٠٥ ، ص ١٠ .

علي منع حدوث الأزمات المصرفية حتى في الدول التي لا يوجد تعامل نشط علي معظم شركاتها في أسواق الأوراق المالية" .

ثالثاً : " إجراءات ممارسة سلطة الإدارة تؤدي إلي تحسين إدارة الشركة ومساعدة المديرين ومجلس الإدارة علي تطوير استراتيجية سليمة للشركة ، وهذا سيساعد الشركات علي جذب الاستثمارات بشروط جيدة والي تحسين كفاءة أداء الشركة " .

رابعاً : " أن الدول التي تطبق أسلوب ممارسة سلطة الإدارة لحماية الأقليات من حملة الأسهم تفتح أمامها أبواب أكبر عدد من أسواق المال ذات السيولة الأكبر" .

ولقد بُذلت جهود ملموسة لتحسين أسلوب ممارسة سلطة الإدارة وذلك بوضع معايير دولية منذ أكثر من ١٥ سنة ، حتى اكتسبت ما يتمتع به من قوه هائلة في الوقت الحالي ، ولقد حرصت منظمة التجارة العالمية والدول الأعضاء منذ أكثر من عشر سنوات علي وضع معايير تساعد علي نمو الشركات العابرة للقارات ، بإقناع المستثمرين والمقرضين بالثقة في الاستثمار في دولهم أو في المنظمة التي يوجدون فيها (١) .

والاستثمار بأية حال لاينمو في البلدان التي تنتشر فيها الرشوة والمحسوبية ويستشري فيها الفساد ويكون ذلك سبباً لهجرة رؤوس الأموال والاستثمار. وتشير البياتات أنه في السنوات ٢٠٠١- ٢٠٠٢ أشهرت أكثر الشركات في هونج كونج وسنغافورة إفلاسها نظراً لأن الشركات المنافسة لها دفعت رشاوي ليكون ذلك سبباً رئيسياً في إفلاسها ، كما كانت الرشوة أيضاً سبباً في إفلاس حوالي ربع الشركات في هولندا وألمانيا ، وفي الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا تسببت الرشوة في إفلاس ٢٠% من الشركات وها ما يوضحة الجدول التالي ".

---

(١) د/ علي لطفي " الحوكمة في إدارة الموارد البشرية والإجراءات الإدارية " نفس المرجع السابق ، ص ١١ .

جدول يوضح نسبة عدد الشركات التي أشهرت إفلاسها بسبب التنافس في دفع الرشاوي [1]

الدولة	خلال الـ ١٢ شهر الماضية	خلال خمس سنوات
هونج كونج	%٥٦	%٦٠
سنغافورة	%٥٢	%٦٤
هولندا	%٢٤	%٤٠
ألمانيا	%٢٤	%٣٦
الولايات المتحدة الامريكية	%١٨	%٣٢
المملكة المتحدة " انجلترا "	%١٦	% ٢٦
المتوسط	%٢٧,٢٠	% ٣٩,٢٠

من هذا الجدول يتضح أن الدول التي تنتشر فيها **الرشـــوة** والمحـــسوبية تكون بيئة طاردة للاستثمار .

كما يوضح الجدول التالي نسبة عدد الشركات **التي أشـــهرت** إفلاســـها بسبب التنافس في دفع الرشاوي وفقاً للأنشطة المختلفة ٢٠٠١ - ٢٠٠٢[2] :

---

(١) المصدر : Facing up to corruption 2002 . control Risks group.
Carasciuc , M . Ciubotaru , N patiue and L . Bejan corruption and tax Evasion , op . cit , p . 7 .
أشار إليه د/ نزيه عبد المقصود مبروك " الفساد الاقتصادي " أسبابه أشـكاله وأليـات مكافحتة ، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية ، مرجع سابق ، ص ٢٠٠٣ .

(٢) المصدر : Facing up to corruption 2002 . control Risks group.
Carasciuc , M . Ciubotaru , N patiue and L . Bejan corruption and tax Evasion , op . cit , p . 7 .
أشار إليه د/ نزيه عبد المقصود مبروك " الفساد الاقتصادي " أسبابه أشكاله وأليات مكافحتة ، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية ، مرجع سابق ، ص ٢٠٠٣ وما بعدها .

السعودية ٩ مراتب في مؤشر الفساد ٢٠١٢ يكشف المشكلة [١]

الأنشطة	خلال الـ ١٢ شهر الماضية	خلال خمس سنوات
الأشغال العامة والبناء	٤٠,٤٠ %	٥٥,٨٠ %
الصيدلة – أعمال طبية	٢٨,٦٠ %	٣٥,٧٠ %
قطع الاتصالات	٢٧,٣٠ %	٤٠,٩٠ %
النفط والغاز والتعدين	٢٦,١٠%	٤٣,٥٠ %
القطاع المالي والمصرفي	٢٤,١٠%	٣٤,٢٠ %
تجارة التجزئة	٢١,٤٠ %	٢٨,٦٠ %
الدفاع	٢٠ %	٣٠ %
توليد الطاقة	١٨,٨٠ %	٣١,٣٠ %

يتضح من هذا الجدول أن ظاهرة الرشوة لم تتوقف عند نشاط معين بل اجتاحت معظم الأنشطة ذات الأهمية لاقتصاديات الدول المختلفة ، مثل الأشغال العامة والبناء ، والإتصالات ، والنفط ، والغاز والتعدين ، والقطاع المالي المصرفي ، وتوليد الطاقة الأمر الذي من شأن أن يؤثر علي مناخ الاستثمار وبالتالي علي التنمية الاقتصادية .

وفي مصر تؤكد الدراسات أن ما تم رصده من قضايا الرشوة لا يمثل سوي ٥% فقط من إجمال حالات الرشوة ، وأن أكثر الحالات لايتم ضبطه ، وأن ٦٧% فقط من المخالفات يتم التحقيق فيها ، وأن حجم الرشوة المدفوعة لأجهزة المحليات وصل مليار جنيه سنوياً [٢].

---

(١) جريدة الدستور العدد ٢٨ فبراير ٢٠٠٨ . أشار إلية د/ نزيه عبد المقصود مبروك " الفساد الاقتصادي " أسبابه أشكاله وأليات مكافحتة ، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية ، مرجع سابق ، ص ٢٠٠٤ .

وفي دراسة قام بها مؤشر باريس الدولي (ضبابية) ٣٥ دولة اقتصاديا تسبب في خسارة مليار دولار من الاستثمارات الأجنبية [١] : (حيث أذهلت نتائج كشفها مؤشر شركة " ووتر **هاوس كوبرز** " الخاص بـ "الضبابية" وقياس كلفة رأس المال ، الوسط الاقتصادي العالمي ، كونه أظهر فقدان ٣٥ دولة شملها المسح ما بين ١٢٨ ، ١٧٧ مليار دولار من حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة ، ويقيس المؤشر مدي تأثير التغيير في السياسات ودرجة الشفافية علي النمو الاقتصادي والاستثمار في الدول ، وتصب المعلومات التي يستند إليها المؤشر في خمسة مجالات لها الأوزان وتشمل : الفساد والنظام القضائي والسياسة الاقتصادية الكلية بما فيها السياسات المالية الحكومية ، ومعايير المحاسبة ومن ضمنها صلاح ممارسة الشركات وتوافر المعلومات والاطار المؤسسي ، ويعتبر المؤشر أداة تحليلية هامة في خدمة الحكومات لتحديد أبرز معوقات الاستثمار ومحاربة الفساد ، وتحسين البيئة التشريعية والمؤسسية والاقتصادية ، وتبني أفضل الممارسات المحاسبية المالية كلما زادت قدرتها علي استقطاب التدفقات الاستثمارية الخارجية التي تدعم النمو الاقتصادي وتعزيز الإزدهار .

مما تقدم نجد أنه لايمكن في ظل الفساد أن تتحقق التنمية المنشودة ، أو جذب الاستثمار النافع ، ولا يمكن الوصول إلي نقل التكنولوجيا مطلقاً ، فحوادث غسل العملة ، والجريمة المنظمة ، وخصخصة القطاع العام بأساليب ملتوية تخدم المستفيدين من الفساد ، لن تنقل البلدان إلي حالة أفضل ، ولن تسمح بتهيئة بيئة ملائمة لتحقيق التنمية ، ولعل الشواهد في روسيا والدول في أوروبا الشرقية ، وحالة الأرجنتين ، وكثير من الدول النامية في القارة الأفريقية دليلاً ماثلاً للعيان في تردي حالة الاقتصاد ، وبروز مافيات من المسئولين الحكوميين للنهب المنظم تحت لواء سياسات الخصخصة والاستثمار والتنمية[٢].

---

(١) عبد الرحمن المطاوع " الشرق الأوسط " جريدة العرب الدولية ، الخميس ، ٢٣ ربيع الأول ١٤٢٢ ، ١٤ يونيو ٢٠٠١، العدد ٨٢٣٤ ، ص ٥ .
http: www. asharqalawsat . com / details. asp

(٢) د/ عماد الشيخ داود " الشفافية ومراقبة الفساد " مرجع سابق ، ص ١٦٢ .

ولذلك قيل أن أقل الدول فساداً تبدو في وضع أفضل لاستقطاب الاستثمارات الأجنبية من الدول الأكثر فساداً (١) .

وهذا ما أكدته شركة " استثمارات المخاطر السياسية والاقتصادية " عام ١٩٩٩ ، بأن ظاهرة الفساد لم تعد مشكلة منعزلة ولكنها أصبحت أمراً واقعياً مؤلما للأفراد والشركات في الدول التي تنتشر فيها الرشوة (٢) .

المطلب الثالث

أثر الفساد الإداري علي الإدخار

تعريف الإدخار :

يقصد بالإدخار " ذلك الجزء من الدخل (الناتج) الجاري الذي لم يستخدم في الإستهلاك الجاري خلال فترة ما ، وإنما يتم توجيهه لبناء الطاقات الإنتاجية التي تعمل علي زيادة هذا الدخل أو تحافظ علي مستواه المحقق فعلاً (٣) .

والإدخار قد يكون نقدياً أو عينياً : (٤)

فالإدخار النقدي يمثل الصورة الغالبة في الوقت الحالي ، وذلك لأن الطابع النقدي يصيغ معظم جوانب النشاط الاقتصادي في الوقت المعاصر .

أما الإدخار العيني فيمثل الصورة المحدودة جداً للإدخار في الاقتصاد المعاصر ، وقد يتخذ شكل فائض سلعي أو فائض عمل .

أهمية الإدخار :

للإدخار أهمية كبيرة في حياة الفرد والمجتمع :

---

(١) سوان روز – أكرمان " الفساد والحكم " الأسباب والعواقب والإصلاح ، مرجع سابق ، ص ٢١٣ .

(٢) د/ ناصر عبيد الناصر " ظاهرة الفساد " مرجع سابق ، ص ٨٥ .

(٣) د/ سمير محمدعبد العزيز " الإدخار الشخصي والسياسة الضريبية " دراسات تطبيقية في نظريتي الاقتصاد الكلي والمالية العامة " منشأة المعارف، الأسكندرية، ١٩٨٣، ص٢٥ .

(٤) د/ محمد عبد الغفار " مشكلة الإدخار في مصر " مكتبة زهراء الشرق ، ١٩٩٧ ، ص ٣ وما بعدها .

فبالنسبة للفرد : فإن الإدخار يمكنه من مواجهة أحداث المستقبل غير المتوقعة والإحتياط للطواريء ، كما أنه يشكل مصدراً للدخل في حالات المرض والعجز والشيخوخة ، والإدخار يمكن الفرد من توريث قدر من الثروة لأبنائه ليساعدهم علي مواجهة متطلبات الحياة (١) .

بالنسبة للمجتمع : يمكن القول أن عملية التنمية الشاملة تتطلب العديد من العوامل لتحقيقها والوصول بالاقتصاد القومي لمرحلة النمو الذاتي، ويعتبر رفع معدل الإدخار القومي واحداً من أهم تلك العوامل ، مع التأكيد علي ضرورة مشاركة تعاون عوامل أخري منها الأيدي العاملة الفنية المدربة والمهارات الإدارية والتنظيمية والموارد الطبيعية ذات النوعية الجيدة ، والمستوي الفني " التكنولوجي " المناسب والمناخ السياسي والاجتماعي المواتي (٢) .

كما تظهر أهمية الإدخار من ناحية أخري في الحد من الضغوط التضخمية ، ذلك أنه طالما أن الحد من زيادة الإستهلاك زيادة مفرطة شرط ضروري لتحقيق الإستقرار النقدي ، والتخفيف من حدة الضغط الناشيء عن زيادة الطلب الكلي ، وهو عادة ما يصاحب عملية التنمية ، حيث إن رفع معدل الإدخار من دخل متزايد تؤدي إلي التخفيف من حدة التضخم (٣). وتعد قضية الإدخار من أهم القضايا التي ركز عليها الفكر الاقتصادي كركيزة من ركائز التنمية الاقتصادية ، كما يجمع الكثير من الاقتصاديين على أن الادخار ضروري لتوفير رؤوس الأموال الضرورية لتنفيذ أي برنامج استثماري لإحداث دفعة قوية في النمو الاقتصادي ، وتمثل مشكلة انخفاض المدخرات في البلدان النامية أهم العوامل التي تقف وراء انخفاض معدلات النمو الاقتصادي، مما يدفعها للاعتماد على التمويل الخارجي للاستثمار وذلك أمر غير مرغوب فيه لما له من أثار سلبية على اقتصاد أي بلد بسبب الأعباء

---

(١) د/ رمزي زكي " مشكلة الإدخار " مع دراسة خاصة عن البلاد النامية ، الهيئة العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ١٥ .

(٢) د/ محمد عبد الغفار " مشكلة الإدخار في مصر " مرجع سابق ، ص ٢٦ .

(٣) د/ محمد زكي شافعي " التنمية الاقتصادية " الكتاب الثاني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٣٩ .

التي يتحملها[١]، ولذا فان المدخرات المحلية تعد أمـراً ضـرورياً وحيويـاً لتحقيق معدل نمو اقتصادي مناسب ومقبول .

والذي يجب التنبيه إليه أن الفساد يؤثر علي معدل الإدخار ، حيـث أن الفساد الإداري النتاتج عن الأسباب الاقتصادية للفسادالإداري والذي يتمثل في - سوء توزيع الدخول ،عدم اهتمام الحكومة بالتشريعات الخاصـة بارتفـاع الاجور والمرتبات ، ضعف الأجور والمرتبات، الفقر واتساع الفجـوة بـين الأغنياء والفقراء ، ارتفاع تكاليف المعيشة ، اتباع السياسات النقدية والماليـة غير العادلة ، تزاوج السلطة والمال زيادة درجة مساهمة القطاع العام فـي الأنشطة الإقتصاددية ، كل هذه الأسباب تؤدي إلي إنخفاض حجم الإدخـار المحلي المتاح وعدم كفايته في تمويل الاستثمارات المطلوبة ، مما أدي أيضاً إلي إنخفاض حجم التراكـم الرأسمـالي (تمويل الاسـتثمارات) وإنخفـاض معدلات النمو الاقتصادي ، ولذلك تلجأ الدول للإقتراض الخارجي الذي يشكل عبئاً علي الاقتصاد المحلي .

المطلب الرابع

أثر الفساد الإداري علي إيرادات الدولة

الايرادات العامة هي :

مجموعة من المبالغ النقدية أو الأموال التي تحصل عليها الدولة وغيرها من الأشخاص العامة بغرض تغطية النفقات العامة ووضع الـسياسة الماليـة للدولة موضع التنفيذ[٢] .

ولا شك أن تراجع الإيرادات الحكومية نتيجة الفساد الإداري له آثار غير مباشرة في الأداء الإقتصادي ، فالإنخفاض في الإيرادات يعني تقليل الحكومة لنفقاتها التنموية مثل بناء مشروعات البنية الأساسـية ، وتـوفير الخـدمات

(١) د/ رمزي زكي " مشكلة الإدخار " مع دراسة خاصة عن البلاد النامية ، مرجع سابق ، ص ١٥ .

(٢) د/ منصورميلاد يونس " مبادىء المالية العامة " منشورات الجامعة المفتوحـة ، ليبيـا ، الطبعة الأولي ، ١٩٩١، ص ٥٧ .

التعليمية والصحية وغيرها ، وهذا كله يؤدي إلي تراجع النمو الإقتصادي ، كما أن إنخفاض الإيردات الحكومية يجعل الدولة تلجأ إلـــي وســـائل أخـــري لتغطية نفقاتها ، مثل زياة عرض النقود وما تعنيه من زيادة فـــي المـــستوي العام الأسعار والإقتراض المحلي ، وما ينتج عنه من منافسة القطاع الخاص وتحجيم دوره التنموي ، والإقتراض الخارجي وما يتمخض عنه مـــن تبعيـــة وفقدان استقلالية القرار ، وأعباء خدمة الديون الخارجية والتي تقطتع نـــسبة من حصيلة الدولة من النقد الأجنبي نتيجة صادراتها السلعية والخدمية (١) .

وتعتمد الدولة علي مصاد مختلفة للحصول علي إيراداتها العامة حيـــث أنها تلجأ إلي إستخدام ما لها من سلطة الجبر والإكراه للحـــصول علـــي مـــا تحتاجه من إيرادات ، وهكذا تقوم الدولـــة بتحـــصيل الـــضرائب والرســـوم والغرامات ، وتحتل الضرائب مكان الصدارة من بين مـــصادر الإيـــرادات العامة للدولة ، وتلعب دوراً رئيسياً كأحد أدوات السياسة المالية فـــي تحقيـــق أغراض اقتصادية واجتماعية تحتاج إليها الدولة (٢) .

والفساد يُحدث آثاراً سلبية خطيرة علـــي القطـــاع الـــضريبي يمكـــن تلخيصها فيا يلي (٣) :

- عندما يخترق الفساد في القطاع الضريبي فإن هذا من شأنة أن يدفع بعض الممولين إلي تقديم إقرارات ضريبية غير صحيحة وتظهر وعاءاً ضريبياً يخالف الحقيقة ، في الوقت الذي يقدم فيه الممـــولين الـــشرفاء إقـــرارات صحيحة تطابق الحقيقة، فإذا عومل كلاً منهما بطريقة معاملـــة ضـــريبة متشابهة فإن هذا يعني الإخلال بمبدأ العدالة في دفع الضريبة .

---

(١) يوسف خليفة اليوسف " الفساد الإداري والمالي " الأسباب والنتـــائج وطـــرق العـــلاج ، جامعة الامارات العربية ، مجلة العلوم الإجتماعية ، المجلد ٢٠ ، العـــدد ٢ ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٦٧ .

(٢) وجدي محمود حسين " المالية الحكومية والاقتصاد العام " مرجع سابق ، ص ٨٥ .

(٣) د/ عبد الله حاسن الجابري : الفساد الاقتصادي " أنواعة – أسبابه – آثـــاره وعلاجـــه ، مجلة مركز صالح كامل للاقتصاد الاسلامي ، جامعة الأزهر ، السنة الـــسابعة ، العـــدد ٢١، ١٤٢٤هـ – ٢٠٠٣ م ، ص ٢٦ وما بعدها ،

– أيضا د/ نزيه عبد المقصود مبروك " الفساد الاقتصادي ، مرجع ســـابق ، ص ٢٠٣٤ وما بعدها .

- إنتشار الفساد في القطاع الضريبي يترتب عليه ممارسات كثيرة من قبل البعص للتهرب الضريبي ، الأمر الذي يؤدي إلي إنخفاض كبير في الطاقة الضريبية في المجتمع ككل .

- تعتبر الإيرادات الضريبية من أهم الإيرادات العامة التي تحصل عيها الدولة لتغطية النفقات العامة علما بأن واضعي السياسة المالية للدولة يضعون في إعتبارهم هذه الإيرادات الضريبية ، فإذا ما كانت هذه الطاقة الضريبية علي غير المتوقع نظراً لكثرة التهرب فإن هذا يعني أن الدولة لن تستطيع تحقيق ما ينشده المجتمع من أهداف .

- إنخفاض معدل نمو الإيرادات العامة (خاصة الضرائب والجمارك) التي يؤدي الفساد إلي التهرب من دفعها يؤدي إلي زيادة العجز في الموازنة العامة ، والذي يؤدي بدورة إلي زيادة المديونية المحلية ، وإلي زيادة معدل التضخم في الأسعار المحلية وبالتالي إنخفاض الدخول الحقيقية للمواطنين.

وعلي ذلك فإن التهرب من دفع الضرائب أو الرسوم أو الغرامات يعد من قبيل الفساد الذي يؤثر علي إيرادات الدولة ، وبناء على ذلك فإن التهرب الضريبي يمثل خطورة على الاقتصاد القومي ، وهو بالتالي ظاهرة تؤدى إلى حدوث الفساد خاصة " الاقتصادي " ورغم أن معظم السياسات التي تنتهجها حكومات الدول النامية تنحاز لصالح الأغنياء من خلال التسهيلات خاصة " التسهيلات والإعفاءات الضريبة " التي تقدمها لهم بدعوى تشجيع الاستثمار ، إلا أنهم غالبا ما يسيئون استخدام هذه التسهيلات لتحقيق أكبر قدر ممكن من الربح والكسب غير المشروع ، ولا يقتصر الإعفاء على الضرائب المباشرة بل يمتد إلى الرسوم الجمركية التي تعد موردا أساسيا بخزانة الدولة (١) .

نخلص من ذلك إلي أن الفساد الإداري له تأثير علي الإيرادات الحكومية وذلك علي النحو التالي:

- أن الحكومات تخسر مبالغ كبيرة من الإيرادات المستحقة عندما تتم رشوة موظفي الدولة ، وذلك عندما يتجاهلون جزء من الإنتاج أو الدخل في

---

(١) إسماعيل صبري وآخرون " دعم الأغنياء ودعم الفقراء " كتاب الأهالي ، رقم ٨٥ ، ١٩٨٥ ، ص ٣١ وما بعدها .

تقويمهم للضرائب المستحقة علي هذه النشاطات الاقتصادية [١]. كما يتم إهدار كثير من الموارد عندما يتم تقديم الدعم إلي فئات غير مستحقة ولكنها تتمكن من الحصول عليه عن طريق الرشوة أو النفوذ أو أي وسيلة أخري ، وهذا الأمر يؤثر بدوره علي الأداء الاقتصادي للدولة .

- كذلك تسبب الرشوة المتعلقة بالمشتريات الحكومية خسارة كبيرة في موارد وإيرادات الدولة ، حيث توجه هذه الإيرادات إلي المشتريات التي يسهل إخفاء الفساد فيها بسبب عدم القدرة في تحديد أسعارها ، مثل المشتريات العسكرية ، والطائرات والأجهزة الطبية إلخ .

- يتسبب التهرب من الرسوم الجمركية المفروضة علي بنود الواردات التي يجري تهريبها إلى خسارة الدولة لموارد مالية نتيجة لضياعها لنسبة كبيرة من حصيلة هذه الضرائب والرسوم [٢].

- يتسبب الفساد الإداري في زيادة تكلفة إنجاز المشاريع العامة ، وهذا يؤثر سلباً علي إيرادات الدولة ، ويسبب عجز الموازنة العامة مما يدفع الدولة للإستدانة من الخارج ، أو تحميل المواطن أعباء الفساد الإداري عن طريق فرض أشكال جديدة من الرسوم والضرائب تثقل كاهل الطبقات المتوسطة والفقيرة [٣].

- أيضا يتسبب الفساد الإداري إلي سوء إستخدام الأموال العامة وتبديدها علي حفلات ومهرجانات ورحلات سياحية لصالح المسؤلين وعلاقاتهم بدلاً من توجيهها لمشاريع استثمارية تعود بقيمة مضافة للاقتصاد الوطني [٤] .

❀❀❀

---

(١) د/ عبد الحكيم مصطفي الشرقاوي " التهرب الضريبي والإقتصاد الأسود " دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ١٥٥ .

(٢) د/ عاطف وليم أندراوس " الاقتصاد الظلي " مرجع سابق ، ص ١٦٦ .

(٣) عبد الله حاسن الجابري : الفساد الاقتصادي " أنواعة – أسبابه – آثاره وعلاجه ، مرجع سابق ، ص٢٨ .

(٤) الفساد في الحكومة " مرجع سابق ، ص ١٤٢ .

المبحث الثالث

التكلفة الاقتصادية للفساد الإداري

وبيان مؤشر مدركات الفساد

تمهيد وتقسيم :

تتحمل المشروعات والأعمال والمجتمع بأسره تكلفة الفساد الإداري ، وكلفة الفساد الإداري تتبدي في صور شتي تتمثل في - سوء تخصيص الموارد ، وإنخفاض الاستثمارات ، وضعف المنافسة وقلة الإبتكار ، وتزايد الفقر - والتكلفة الاقتصادية للفساد الإداري هي كل ما يُنفق بهدف الحصول علي منفعة حالية أو مستقبلة ، بمعني أنها تضحية اقتصادية لازمة لمباشرة النشاط ، لايمكن تجنبها ولا يمكن الإستغناء عنها .

وعلي ذلك سيقسم الباحث هذا المبحث إلي مطلبين :

المطلب الأول : التكلفة الاقتصادية للفساد الإداري .

المطلب الثاني : مؤشر مدركات الفساد الإداري .

المطلب الأول

التكلفة الاقتصادية للفساد الإداري

من أهم الآثار الاقتصادية المترتبة علي الفساد الإداري هي الزيادة المباشرة في كلفة الخدمات العامة الأساسية ، ومستوي الجودة وعدد المستفيدين منها ، وبشكل خاص الفئات الفقيرة والمهمشة ، وتأتي هذه الزيادة نتيجة لعدد من الآثار المتسلسلة لمظاهر الفساد الإداري ، إذ أنه يؤثر سلباً في استقرار البيئة الاستثمارية العامة ، ويؤدي إلي زيادة تكلفة المشاريع ويحد من إمكانات نقل التكنولوجيا والمهارات ، ويضعف الأثر الإيجابي لحوافز الاستثمار بالنسبة للمشاريع المحلية والإجنبية ، ويؤدي إلي هروب الأموال والكفاءات واستثمارها في الخارج لضمان التنافس الشريف الذي يعد شرطاً أساسياً لجلب الإستثمارات المحلية والخارجية وبخاصة عندما تطلب الرشاوي

من أصحاب المشاريع لتسهيل قبول مشاريعهم أو يطلب المزظفون المرتشون حصة من العائد [١] .

وقد يساهم الفساد الإداري في خلق مناخ سيء ، لأنه يُمكن من الحصول علي ترخيص لإنشاء المشاريع والصناعات التي لا يمكـن تجـاوز عقبـات الروتين والتقيد والتباطؤ في إصدارها إلا من خلال تقديم الرشاوي والمنـافع لبعض أصحاب النفوذ القادرين علي إستصدارها بوسائلهم الخاصة ، وبالتالي يترتب علي ممارسات الفساد خسائر كبيرة لا يشك أحد فيها [٢] .

ويترتب علي ممارسة الفساد الإداري بشكل عام خسائر كبيرة ، ولكـن الآراء تتفاوت حول دقة تقدير التكاليف المترتبة عليها وهي خسائر اقتصادية وإجتماعية وسياسية والذي يعنينا هنا هي الخسائر الاقتصادية ، حيث يـشكل الفساد الإداري خسارة وضرراً مباشراً علي دافعي الرشوة وذلك بإضـعاف إمكانياتهم ، وضرراً علي رسالة المؤسسات التي يعمل فيها هؤلاء ، والتـي هي لخدمة الجميع وليست لخدمة فئة مـنهم دون غيـرهم ، أمـا التكـاليف الاقتصادية الأخري فتتمثل في الأموال التي تنفقها الدولة بإنشاء أجهزة الرقابة والتفتيش والضبط ، والقوي العاملة التي تعمل فيها ، والموارد والمعدات التي تستلزمها ، فهذه التكاليف كان يمكن توجيهها لتنمية الاقتصاد بـشكل أكثـر إيجابية، كما أن الفاسدين وفي حال ضبطهم ومحاكماتهم وايقاع العقوبة عليهم يسقطون أيضاً من حساب القوي الاقتصادية المنتجة ، بل وتتحمـل الدولـة أحياناً مسؤولية إضافية وهي رعاية أسرهم [٣] .

عناصر تكلفة الفساد الإداري :

١- إرتفاع تكلفة المعاملات :

يمثل أكبر الآثار وضوحاً للفساد في الزيادة المباشرة التي تطـرأ علـي تكلفة المعاملات ، فإذا قلنا مثلاً أن قيمة الرشوة ستكون ١٠% فإن البائع لن

---

(١) أ /عبير مصلح " النزاهة والشافية والمساءلة في مواجهة الفساد " القدس ، الطبعة الثالثة ، ٢٠١٣ ، ص ٣٤ .

(٢) د/ محمد قاسم القريوتي،" الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق" مرجع سابق، ص٤٣.

(٣) د/ محمد قاسم القريوتي " الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق " المرجع الـسابق ، ص ٤٣ .

يتحمل جزءً كبيراً منها في نهاية الأمر ، ولكن سيضيفها علي السعر الذي عرضه ، بل إن دفع الرشاوي يتيح للبائع أن يزيد في السعر مبلغاً أكبر من قية الرشوة، وإذا كانت المعاملة تحتوي علي سلع أو خدمات مستوردة، ستؤدي في زيادة تكلفة الواردات إلي زيادة حجم العملة الأجنبية التي تصرف للبائع لإكمال المعاملة ، وتعتبر العملة الأجنبية في كثير من الدول من الموارد النادرة (١) .

٢ـ إنخفاض القدرة التنافسية :

(أكدت بعض التقارير إلي وجود علاقة بين الفساد والقدرة التنافسية للاقتصاد ، حيث إن الفساد بالإشتراك مع عوامل أخري يقلل من قدرة الدولة علي تأسيس قدرتها التنافيسة والمحافظة عليها ، كما أن الفساد له تكلفة وأن العجز عن المنافسة يدخل ضمن هذه التكلفة ، وأشار التقرير إلي أن الفساد يؤدي إلي القضاء علي هيبة القانون ، كما أنه يؤدي إلي إنهيار شديد في البيئة الإجتماعية والثقافية للمجتمع) (٢) .

٣ـ تركيز الثروة :

يمكن قياس تكلفة الفساد من خلال تركيز الثروة في أيدي فئة تجيد أكثر من غيرها استغلال الأنشطة التي لا تتسم بالشفافية ، أما الشفافية فإنها تضع أسس التوزيع المتساوي للثروة ، وتضع نظاماً يجعل المبادرات الجماعية تحل محل النفوذ الفردي .

٤ـ إشاعة روح اليأس في المجتمع (٣).

(ولعل أهم ما للفساد من تكلفة هي إشاعة روح اليأس بين أبناء المجتمع، ويتفق علماء الإجتماع علي أنه كلما ضعف الأمل نخفضت المبادرة ، وعندما تنخفض المبادرة يقل الجهد ، وعندما يقل الجهد يقل الإنجاز ، وبدون الإنجاز يتوارث الناس الإحباط واليأس جيلاً بعد جيل) .

---

(١) جواد كاظم الشموي مقال بعنوان "هل للفساد تكلفة" مركز إنماء للبحوث والدراسات، ص ٧ .

(٢) منقول من / جواد كاظم الشموي مقال بعنوان " هل للفساد تكلفة " مركز إنماء للبحوث والدراسات ، المرجع السابق ص٧.

(٣) منقول من / جواد كاظم الشموي مقال بعنوان " هل للفساد تكلفة " مركز إنماء للبحوث والدراسات ، المرجع السابق ، ص ٨ .

تكلفة الفساد الإداري في العالم :

(في كلمة ألقيت أثناء الإحتفال باليوم العالمي لمكافحة الفساد في القاهرة " أن الفاقد في إنتاج العالم بسبب الفساد يبلغ تريليون دولار ، وأنه يمكن زيادة الدخل القومي لمختلف دول العالم بنسبة ٤٠٠% حال توجيه ذلك الفاقد لمشروعات التنمية ، كما أضيف إلي أن قيمة عائدات الفساد هي الفاقد المهدر الذي يمكن توجيهه إلي مشروعات التنمية الاقتصادية ، فالبلدان التي تحارب الفساد يمكن أن يزيد دخلها القومي بنسبة ٤٠% ، وأن الدول التي يقل فيها الفساد تقل تكلفة الانتاج فيها بنحو ٢٠% ، وقدر التكلفة الإجمالية لظاهرة الفساد في البلدان النامية والمتقدمة علي حد سواء، كما جاء في تقرير البنك الدولي في أحدث إحصائية بنحو تريليون دولار أمريكي) [١] .

تكلفة الفساد الإداري في مصر :

قدر الخبراء أن تكلفة الفساد في مصر تصل إلي ٨٠ مليار جنيه سنوياً طبقاً لبعض الدراسات الاقتصادية بما يفوق الموازنة السنوية للدولة ، وقرر الخبراء أن الفساد والرشوة هما شرارة إنطلاق الثورة الشعبية التي تطالب بالتغيير والحرية والعدالة الإجتماعية في مواجهة الفقر الذي يعيش فيه أكثر من نصف سكان مصر [٢] .

وفي إشارة إخري أعلنت منظمة النزاهة الدولية أن قيمة التحويلات المالية الفاسدة إلي خارج حدود مصر وصلت إلي ٧ مليار دولار ، أي ما يعادل ٣٨ مليار جنيه سنويا مقسمة ما بين مخدرات ورشاوي وسمسرة غير مشروعة ، هذا ما تم الكشف عنه بعد ثورة ٢٥ يناير [٣].

---

(١) منقول من / مقال لحمدي سليم " الامم المتحدة : تريليون دولار تكلفة الفساد في العالم " الشرق الأوسط، جريدة العرب الدولية، ٢٣ذي الحجة ١٤٢٩هـ – ٢٢ ديسمبر ٢٠٠٨ ، العدد ١٠٩٤٢ ، ص ١٢ .

(٢) مجلة الاقتصادي الالكترونية " ٨٠ مليار جنية سنوياً تكلفة الفساد في مصر" الاربعاء ٩-٢ – ٢٠١١ ، ص٩ .

(٣) د/ حماد عبد الله حماد " تكلفة الفساد في مصر " مجلة روزاليوسف ، العدد ١٧٢٢ ، الاحد ١٣-٢ – ٢٠١١ ، ص ٦.

المطلب الثاني

مؤشر مدركات الفساد الإداري

عالمية الفساد الإداري :

تطور الإهتمام الدولي بالفساد الإداري خلال السنوات الأخيرة المنصرمة، فأصبح الفساد الإداري ظاهرة عالمية لما له من آثار كبيرة في عدم استقرار المجتمعات وتقويض الأنظمة الديمقراطية ، فضلاً عن عرقلة الجهود الدولية في مجال الإصلاحات الاقتصادية والإجتماعية والسياسية ، وإنطلاقاً من أن الفساد الإداري لا يمكن القضاء عليه بشكل فردي ، لذا جاءت ضرورة تشكيل تحالف دولي مناهض للفساد الإداري ، وأصبحت هناك حركة متناسقة مترابطة بين مؤسسات المجتمع المدني الناشطة في مجال القضاء علي الفساد علي المستوي المحلي والإقليمي والدولي ، وتجلت قوة التحالف في دعوة الأمم المتحدة لوضع مدونة أو ميثاق عالمي للحد من الفساد في جميع دول العالم ، والدعوة لمضاعفة الجهود في البلدان الفقيرة وتقديم الدعم لها في سبيل القضاء عليه من خلال تعزيز مؤسسات الحكم والرقابة وترسيخ أسس الديمقراطية في تلك البلان [١].

ولا يكاد يمر يوم دون أن تطالعنا وسائل الإعلام المكتوبة أو المرئية أو المسموعة بأخبار عن هذا الداء العضال (الفساد الإداري) ، فقد بات الفساد آفة إدارية متشعبة في القطاعين العام والخاص على حد سواء في جميع دول العالم بلا استثناء[٢].

وفى تقرير أصدرته منظمة الشفافية الدولية أنّ السناتور الأمريكي (**ريتشارد لوغار**) قال أن الفساد كلف البنك الدولي الذي يمول مشاريع للمساعدة على التنمية في الدول الفقيرة حوالي ١٠٠ مليون دولار، وجاءت تصريحات (**لوغار**) هذه خلال جلسة استماع لشهود وخبراء في المساعدة

---

(١) ينظر : الديباجة ، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، ٢٠٠٣ .

(٢) منقذ محمد داغر "علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها " ، دراسات استراتيجية ،العدد ٦٠، الناشر مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، ٢٠٠١، ص ٧ .

على التنمية أمام لجنة العلاقات الخارجية في مجلس الشيوخ، ونقل السناتو (لوغار) عن البروفسير (**جيفري وبنترز**) من جامعة (**نورث وسترن**) القول أنَّ البنك الدولي ساهم بشكل سلبي أساسا في اختلاس حوالي ١٠٠مليون دولار من الأموال المخصصة لقروض المساعدة على التنمية (١).

مؤشر مدركات الفساد : (٢)

- مؤشر مدركات الفساد هو مؤشر مركب وهو عباره عن مزيج من المسوحات والتقييمات التي تتناول الفساد ، والتي يتم جمعها من قبل مجموعة متنوعة من المؤسسات البحثية ذات السمعة الطيبة ، ويعتبر مؤشر مدركات الفساد من أوسع مؤشرات الفساد إنتشاراً علي مستوي العالم .
- يشير مؤشر مدركات الفساد إلي التصورات فيما يتعلق بمدي إنتشار الفساد في القطاع العام ، أي الفساد الإداري والسياسي ، في الدول التي شملها المؤشر ، والذي ينطوي تحديداً علي فساد المسؤلين "موظفي الخدمة العامة وفساد السياسين" وهو بمثابة تحذير من أن اساءة استخدام السلطة ، والتعاملات السرية ، والرشوة ، هي مشكلات مستمرة في تخريب المجتمعات في شتي أنحاء العالم .
- يندرج المقياس من ٠ إلي ١٠٠ ، حيث تعادل الدرجة صفر أعلي مستوي من مستويات الفساد المدرك ، في حين تعادل الدرجة ١٠٠ أدني مستوي من مستويات الفساد المدرك.

ما هي مصادر بيانات مؤشر مدركات الفساد الإداري : (٣)

- يعتمد مؤشر مدركات الفساد علي مصادر البيانات التي يتم الحصول عليها من قبل مؤسسات مستقلة متخصصة في مجال تحليل مناخ الحوكمة والأعمال ، وتستند مصادر المعلومات التي يجري استخدامها لمؤشر

---

(١) المصدرمنظمة الشفافية الدولية :

www.transparency.org/.../Corruption_around_the_world_2013_arabic

(٢) المصدر منظمة الشفافية الدولية المرجع السابق .

(٣) المصدرمنظمة الشفافية الدولية ، المرجع السابق .

مدركات الفساد علي البيانات التي جري جمعها خلال الشهور ال ٢٤ الماضية .

- وتعمل منظمة الشفافية الدولية علي مراجعة المنهجية الخاصة بكال مصدر من مصادر البيانات (١٣ مصدر للمعلومات) بالتفصيل لضمان استيفاء المصادر المستخدمة لمعايير الجودة الخاصة بمنظمة الشفافية الدولية .

يعتمد مؤشر مدركات الفساد علي أراء الخبراء ورجال الإعمال الذين تشملهم الاستقصاءات والاستبيانات الدولية في تقييم الدول .

ولقد أصدرت منظمة الشفافية الدولية تقريرها السنوي العام من مؤشرات الفساد والنزاهة في العالم ، والجدول التالي يبن ترتيب الدول عالميا وعربيا حسب ما أشارت إلية منظمة الشفافية الدولية في العامين ٢٠١٢ ، ٢٠١٣ .

مؤشر مدركات الفساد لعام ،٢٠١١ ، ٢٠١٢ لمنطقة الدول العربية (١)

(صفر) تشير إلي فاسد جداً (ومائة) نقطة تشير إلي نظيف جداً

الترتيب عالميا	٢٠١١		٢٠١٢	
الدول	الترتيب دوليا	الترتيب عربيا	الترتيب دوليا	الترتيب عربيا
قطر	٢٢	١	٢٧	١
الإمارات	٢٨	٢	٢٧	٢
البحرين	٤٦	٣	٥٣	٣
الأردن	٥٦	٤	٦٦	٤
عمان	٥٠	٥	٦١	٥
الكويت	٥٤	٦	٦٦	٥
السعودية	٥٧	٨	٦٦	٧
تونس	٧٣	٧	٧٥	٨
المغرب	٨٠	٩	٨٨	٩
الجزائر	١١٢	١٠	١٠٥	١٠
مصر	١١٢	١٠	١١٨	١١
موريتانيا	١٤٣	١٠	١٢٣	١٢
لبنان	١٣٤	١٣	١٢٨	١٣
سوريا	١٢٩	١٤	١٤٤	١٣
اليمن	١٦٤	١٤	١٥٦	١٥
ليبيا	١٦٨	١٤	١٦٠	١٦
العراق	١٧٥	١٧	١٥٩	١٦
السودان	١٧٧	١٨	١٧٣	١٨
الصومال	١٨٢	٢٠	١٧٤	٢٠

(١) المصدر : منظمة الشفافية الدولية :

www.transparency.org/.../Corruption_around_the_world_2013_arabic .

يتضح من هذا التقرير إلي أن مصر احتلت المرتبة ١١٢ من أصل ١٨٢ دولة في مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠١١ كما تأخر الترتيب النسبي لمصر في مؤشر الحريات الاقتصادية ليصل إلي المرتبة ١٠٠ مسجلاً ٥٧,٩ نقطة عام ٢٠١٢ بانخفاض ١٠٢ نقطة عن العام السابق.

دراسة : تراجع السعودية ٩ مراتب في مؤشر الفساد ٢٠١٢ يكشف المشكلة

مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٣ لمنطقة الدول العربية[(١)].

(صفر) تشير إلي فاسد جداً (ومائة) نقطة تشير إلي نظيف جداً

الترتيب عالميا	٢٠١٣		
الدول	الترتيب دوليا	الترتيب عربيا	من ١٠٠ نقطة
الإمارات	٢٦	١	٦٩
قطر	٢٨	٢	٦٨
البحرين	٥٧	٣	٤٨
عمان	٦١	٤	٤٧
السعودية	٦٣	٥	٤٦
الأردن	٦٦	٦	٤٥
الكويت	٢٩	٧	٤٣
تونس	٧٧	٨	٤١
المغرب	٩١	٩	٣٧
الجزائر	٩٤	١٠	٣٦
مصر	١١٤	١١	٣٢
موريتانيا	١١٩	١٢	٣٠
لبنان	١٢٧	١٣	٢٨
اليمن	١٢٧	١٥	١٨
سوريا	١٦٨	١٦	١٦
العراق	١٧١	١٧	١٦
ليبيا	١٢٢	١٨	١٥
السودان	١٧٤	١٩	١١
الصومال	١٧٥	٢٠	٨

---

(١) المصدر : منظمة الشفافية الدولية :

www.transparency.org/.../Corruption_around_the_world_2013_arabic .

مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٤ لمنطقة الدول العربية [١]

(صفر) تشير إلي فاسد جداً (ومائة) نقطة تشير إلي نظيف جداً

الترتيب عالميا	٢٠١٤		
الدول	الترتيب دوليا	الترتيب عربيا	من١٠٠ نقطة
الإمارات	٢٥	١	٧٠
قطر	٢٦	٢	٦٩
السعودية	٥٥	٣	٤٩
البحرين	٥٥	٣	٤٩
الأردن	٥٥	٣	٤٩
عمان	٦٤	٦	٤٥
الكويت	٦٧	٧	٤٤
تونس	٧٩	٨	٤٠
المغرب	٨٠	٩	٣٩
مصر	٩٤	١٠	٣٧
الجزائر	١٠٠	١١	٣٦
جيبوتي	١٠٧	١٢	٣٤
موريتانيا	١٢٤	١٣	٣٠
لبنان	١٣٦	١٤	٢٧
سوريا	١٥٩	١٥	٢٠
اليمن	١٦١	١٦	١٩
ليبيا	١٦٦	١٧	١٨
العراق	١٧٠	١٨	١٦
السودان	١٧٣	١٩	١١

(١) المصدر : منظمة الشفافية الدولية :
www.transparency.org/.../Corruption_around_the_world_2014_arabic .

مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٥ لمنطقة الدول العربية [١]

(صفر) تشير إلي فاسد جداً (ومائة) نقطة تشير إلي نظيف جداً

الترتيب عالميا	٢٠١٥		
الدول	الترتيب دوليا	الترتيب عربيا	من ١٠٠ نقطة
قطر	٢٢	١	٧١
الامارات	٢٣	٢	٧٠
الأردن	٤٥	٣	٥٣
السعودية	٤٨	٤	٥٢
البحرين	٥٣	٥	٥١
الكويت	٥٥	٦	٤٩
تونس	٦٤	٧	٣٨
مصر	٨٨	٨	٣٧
المغرب	٨٨	٩	٣٦
الجزائر	٨٨	١٠	٣٦
إيران	١٣٠	١١	٢٧
سوريا	١٥٤	١٢	١٨
العراق	١٦١	١٣	١٦
ليبيا	١٦١	١٤	١٦
السودان	١٦٥	١٥	١٢
موريتانيا	١٣١	١٦	١٢
الصومال	١٥٩	١٧	٨

(١) المصدر : منظمة الشفافية الدولية :
www.transparency.org/.../Corruption_around_the_world_2015_arabic .

من هذا الجدول السابق يتبين لنا ترتيب الدول العربية في مؤشر الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية للعام ٢٠١٥ م ، حيث تغير ترتيب معظم الدول عن الأعوام السابقة وذلك نتيجة مكافحة الدول للفساد ، ومن بين هـذه الدول مصر ، حيث تقدمت حسب المؤشر إلي المركز ٨٨ عالمياً من أصـل ١٦٥ دولة عنه في العام ٢٠١٤ م ، والتي كانت تحتل فيه المركز ٩٤ ، بينما كانت تحتل المركز ١١٤ في العام ٢٠١٣ ، مما يعني أن الدولة تأخذ خطوات سريعة في مكافحة الفساد ، إلي جانب تأخر بعض الدول في الترتيب الدولي والعربي نظراً للحروب والمشاحنات الداخلية ، مثل الصومال ، والـسودان ، والعراق .

الفصل الثاني

أثر الفساد الإداري علي التنمية الإقتصادية وأدواتها في الفقه الإسلامي

الفصل الثاني

أثر الفساد الإداري علي التنميية الإقتصادية وأدواتها في الفقه الإسلامي

تمهيد وتقسيم :

تجدر الإشارة بأن إحداث التنمية الاقتصادية والإجتماعية المنشودة يتطلب تطهير الحياة الاقتصادية من كافة أشكال الظلم ، وبالتالي تهيئة المناخ المناسب لكي يتعامل الناس تعاملاً إنمائياً فاعلاً مع الأشياء .

ويأتي الإسلام كدين ونظام حياة لإخراج البشرية مرة أخري كما أخرجها من قبل من ظلمات جاهلية تعيشها ، ومن تخبط في الحياة مليئة بكل شرور الضلال وضروب الفساد وصنوف الظلم ، فيقدم بقواعده العامة المتكاملة العقيدية والأخلاقية والتعبدية والتعاملية تطهيراً حقيقياً للحياة البشرية ، ومن هنا جاء المنهج الإسلامي للتنمية ليعيد الأشياء في المجتمع الإنساني إلي طبيعتها، وليرد كمنهاج قضية التنمية إلي عمادها وهو الإنسان، ومن ثم تصدي هذا المنهج علي عكس المناهج الوضعية لسؤال واضح ومحدد وهو : بمن تقوم عملية التنمية ؟ وكانت الإجابة واضحة ومحددة أيضاً وهي الإنسان[1] .

وعلي ذلك سيتناول الباحث هذا الأمر في المبحثين التاليين :

المبحث الأول : موقف الفقه الإسلامي من التنمية الإقتصادية.

المبحث الثاني : موقف الفقه الإسلامي من أدوات التنمية الإقتصادية.

❀ ❀ ❀

(١) د/ عبد الحميد الغزالي " الإنسان أساس المنهج الإسلامي في التنمية الإقتصادية " سلسلة نحو وعي اقتصادي واسلامي، الرسالة للطباعة والنشر ، ١٤٠٨هـ - ١٩٨٨م، ص ٣ .

الفصل الثاني

أثر الفساد الإداري علي التنميية الإقتصادية وأدواتها في الفقه الإسلامي

تمهيد وتقسيم :

تجدر الإشارة بأن إحداث التنمية الاقتصادية والإجتماعية المنشودة يتطلب تطهير الحياة الاقتصادية من كافة أشكال الظلم ، وبالتالي تهيئة المناخ المناسب لكي يتعامل الناس تعاملاً إنمائياً فاعلاً مع الأشياء .

ويأتي الإسلام كدين ونظام حياة لإخراج البشرية مرة أخري كما أخرجها من قبل من ظلمات جاهلية تعيشها ، ومن تخبط في الحياة مليئة بكل شرور الضلال وضروب الفساد وصنوف الظلم ، فيقدم بقواعده العامة المتكاملة العقيدية والأخلاقية والتعبدية والتعاملية تطهيراً حقيقياً للحياة البشرية ، ومن هنا جاء المنهج الإسلامي للتنمية ليعيد الأشياء في المجتمع الإنساني إلي طبيعتها، وليرد كمنهاج قضية التنمية إلي عمادها وهو الإنسان، ومن ثم تصدي هذا المنهج علي عكس المناهج الوضعية لسؤال واضح ومحدد وهو : بمن تقوم عملية التنمية ؟ وكانت الإجابة واضحة ومحددة أيضاً وهي الإنسان[(١)] .

وعلي ذلك سيتناول الباحث هذا الأمر في المبحثين التاليين :

المبحث الأول : موقف الفقه الإسلامي من التنمية الإقتصادية.

المبحث الثاني : موقف الفقه الإسلامي من أدوات التنمية الإقتصادية.

---

(١) د/ عبد الحميد الغزالي " الإنسان أساس المنهج الإسلامي في التنمية الإقتصادية " سلسلة نحو وعي اقتصادي واسلامي، الرسالة للطباعة والنشر ، ١٤٠٨هـ– ١٩٨٨م، ص ٣ .

المبحث الأول

أثر الفساد الاداري علي التنمية الإقتصادية

وموقف الفقه الإسلامي

لقد إهتم الإسلام منذ ظهوره بقضية التنمية من حيث أنها تؤدي إلي رقي الإنسان مادياً وروحياً ، ويدل علي ذلك إهتمام العلماء المسلمين منذ ظهـور الإسلام بقضايا التنمية الاقتصادية ، وقد كانت أولي المؤلفــات الاقتـصادية والمالية في مجال التنمية هي لمفكرين مسلمين ، مثل أبي يوسف في كتابـه الخراج ، وابن خلدون في مقدمته ، والفقيه الاقتصادي أحمد الدلجي في كتابه "الفلاكة والمفلكون " أي الفقر والفقراء [(١)] .

ومما يؤكد حث الشريعة الإسلامية وحرصـها علـي تحقيـق التنميـة الاقتصادية وتعمير الكون قوله ﷺ " إِذَا قَامَت السَّاعَةُ وَفِي يَدِ أَحَدِكُمْ فَسِيْلَةٌ فَـإِنْ اسْتَطَاعَ أَنْ لَا يَقُومَ حَتَّي يَغْرِسْهَا فَلْيَغْرِسْهَا فَلَهُ بِذَلِكَ أَجْرٌ " [(٢)] .

وروي عن أنس بن مالك رضي الله عنه ، أن النبي ﷺ قال : " مَـا مِنْ مُسْلِمٍ يَغْرِسُ غَرْسَاً أَو يَزْرَعُ زَرْعَاً فَيَأْكُل مِنْـهُ طَـيْرٌ أَوْ إِنْـسَانٌ أَوْ بَهِيمَـةٌ إِلّا كَـانَ لَـهُ بِـهِ صَدَقَةٌ" [(٣)] .

---

(١) د/ السيد عطية عبد الواحد " دور السياسة المالية الإسلامية في تحقيق التنمية الاقتصادية" التوزيع العادل للدخول ، التنمية الإجتماعية، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ ، ص٣٧٩ ، ٣٨٠ .

(٢) كنز العمال في سنن الأقوال " علاء الدين علي بن حسام الدين بن قاض خان القـادري الشاذلي الهندي الشهير بالمتقي الهندي " ت ٩٧٥هـ ، الناشر مؤسسة الرسالة ، الطبعة الخامسة ، الكتاب الرابع الحديث ٩٠٥٦ ، ١٤٠١هـ - ١٩٨١ .

- فضل الله الجيلاني " الفائق في الأخلاق والتربية ، ملخص فضل الله الصمد في توضيح الأدب المفرد للبخاري ، بدون دار نشر ، الطبعة الأولي، ١٤١٥هـ - ١٩٩٥م الجـزء الأول ، ص ٤١١ وما بعدها .

(٣) صحيح البخاري ، كتاب الحرث والمزارعة ، باب فضل الزرع والغرس إذا أكل منـه ، حديث رقم ٢٣٢٠، الجزء ٢، ص ٧١ . النووي "شرح صحيح مسلم " كتاب الساقاة ، باب فضل الغرس والزرع ، حديث رقم ١٢/ ١٥٥٣ ، دار التراث ، الطبعة الثالثـة . ص٤٨٠ .

علي أن القيام بالتنمية الاقتصادية يعتبر أمراً من أوامر الإسلام ، ففي ظل النظام الإسلامي يجب تحقيق التنمية الاقتصادية ، ذلك أن الله تعالي أمرنا بعمارة الأرض ، قال تعالي ﴿ هُوَ أَنشَأَكُم مِّنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا فَاسْتَغْفِرُوهُ ثُمَّ تُوبُوا إِلَيْهِ إِنَّ رَبِّي قَرِيبٌ مُّجِيبٌ ﴾ (١) .

(واستعمر بمعني طلب العمارة ، والطلب المطلق من الله تعالي يفيد الوجوب ، كذلك فإن التكافل الاجتماعي في الإسلام لا يقتصر علي التكافل بين الفرد والفرد ، ولا بين الفرد والمجتمع ، وإنما يمتد ليشمل التكافل بين الأجيال المتعاقبة من الأمة ، ومقتضي ذلك أن يقدم كل جيل للجيل الذي يليه وضعاً صالحاً لإقامة حياة سليمة ، تسهل الإضافة إليها من غير عقبات ، ولكي يقوم هذا الجيل بهذا الواجب عليه أن يحقق التنمية الإقتصادية ، وينفق علي مشروعات قد لا تدر عائداً إلا بعد فترة طويلة فالأمة ممتدة ولهذ يقول النبي ﷺ " إِذَا قَامَتْ السَّاعَةُ وَفِي يدِ أَحَدِكُمْ فَسِيلَةٌ " أي شتلة " فَإِنْ اسْتَطَاعَ أَلَا يَقُومَ حَتَى يَغْرِسَهَا فَلْيَغْرِسْهَا " (٢)، فعلي كل جيل من أجيال الأمة الإسلامية أن يحقق التنمية الإقتصادية ليكون قائماً بواجب التكافل مع الأجيال التالية له)(٣) .

وإذا كان الإسلام يحث علي التنمية الاقتصادية ، فإنه ينظر إلي التنمية علي أنها عملية دائمة ومستمرة ، أي أنها ليست عملية تفرضها ظروف اقتصادية معينه أو ضغوط إجتماعية مؤثرة ، أو هي عمل سياسي تلجأ إليه السلطة الحاكمة لإرضاء الجماهير ، بل هي عملية يفرضها وجود مسلمين متمسكين بشرع ربهم راغبين في نيل رضاه (٤) .

---

(١) سورة هود الآية ٦١ .

(٢) كنز العمال في سنن الأقوال " علاء الدين علي بن حسام الدين بن قاض خان القادري الشاذلي الهندي الشهير بالمتقي الهندي " ت ٩٧٥هـ ، الناشر مؤسسة الرسالة ، الطبعة الخامسة ، الكتاب الرابع الحديث ٩٠٥٦ ، ١٤٠١هـ - ١٩٨١ .

- فضل الله الجيلاني " الفائق في الأخلاق والتربية ملخص فضل الله الصمد في توضيح الأدب المفرد للبخاري ، الطبعة الأولي ، ١٤١٥هـ -١٩٩٥ الجزء الأول ص ٤١١ وما بعدها .

(٣) منقول من د/ يوسف ابراهيم يوسف " النظام الاقتصادي الإسلامي " الرسالة الدولية للطباعة والكمبيوتر، عين شمس، الطبعة الرابعة ، ١٤٢١هـ - ٢٠٠٠م، ص ٢٦٦ وما بعدها .

(٤) د/ نزيه عبد المقصود مبروك " دور السياسة الضريبية في تشجيع الاستثمارات الأجنبية مع دارسة تطبيقية عن التجربة المصرية " مرجع سابق ، ص ٤٧٤ ، ٤٧٥ .

ومن التطبيقات الداله علي أن عملية التنمية الاقتصادية لابد وأن تكون مستمرة دون توقف ، ما ذهب إليه سيدنا عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - من عدم تقسيم الأراضي المفتوحة في العراق وفي مصر ، ذلك أن التقسيم من شأنه أن يضر بمستقبل التنمية وعمارة البلاد ، وأن التنمية لابد وأن تستمر ينعم آخر الناس بخير الأرض [١] .

ولا تقتصر عملية التنمية في الفكر الإسلامي علي أنها عملية مستمرة فقط بل يجب أن تكون عملية شاملة ومتوازنة ، بمعني أنها تشمل كل المجالات والقطاعات الاقتصادية في تناسب وتوازن تام [٢] ، ومعني ذلك أن تنتشر عملية التنمية في كل الأماكن وكل المجالات ، ومن ثم لا يقبل الإسلام أن ينفرد مكان ما بالتنمية دون مكان آخر ، أو تستأثر الصناعة بالتنمية مثلاً دون الزراعة [٣] .

ولكي تتحقق التنمية الشاملة والمتوازنة والمستمرة فإن الشريعة الإسلامية تعتبر التنمية الاقتصادية مسؤلية الفرد والدولة معاً ، فلكل من الفرد والدولة دوره ، ويتمثل دور الفرد في تحقيق التنمية في أن يقدم كل ما يستطيع من طاقات وقدرات لصالح المجتمع الذي يعيش فيه حتي نصل إلي التنمية المنشودة ، ومما يدل علي ذلك ما رواه سعيد بن بردة ، عن أبيه عن جده عن النبي ﷺ قال :

" عَلَى كُلِّ مُسْلِمٍ صَدَقَةٌ قِيلَ يَا رَسُولَ اللهِ مَنْ لَمْ يَجِدْ قَالَ يَعْمَلُ فَيَنْتَفِعُ وَيَتَصَدَّقُ قِيلَ فَمَنْ لَمْ يَسْتَطِعْ قَالَ تُعِينُ ذَا الْحَاجَةِ وَالْمَلْهُوفَ قِيلَ فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ قَالَ يَأْمُرُ بِالْمَعْرُوفِ قِيلَ فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ قَالَ يُمْسِكُ عَنِ الشَّرِّ فَإِنَّهَا لَهُ صَدَقَةٌ" [٤].

ويتمثل دور الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية : في تهيئة المناخ الأمني والإطار القانوني والمالي اللازم لتحقيق التنمية الاقتصادية ، فيجب

---

(١) أبو يوسف " كتاب الخراج " المكتبة الأزهرية للتراث ، ١٤٢٠هـ - ١٩٩٩م ، ص ٣٥ .
(٢) د/ محمد سر الختم " اقتصاد التمويل الأجنبي للدولة الأسلامية " ص ١٥١ .
(٣) د/ محمد شوقي الفنجري " المذاهب الاقتصادية " ص ١١٤ .
(٤) صحيح البخاري ، كتاب الزكاة ، باب علي كل مسلم صدقة فمن لم يجد فليعمل بالمعروف ، حديث رقم ١٤٤٥ ، الجزء الأول ، ص ٣٨٣ .

علي الدولة الإسلامية توفير مستلزمات الإنتاج وتوظيف عناصر الإنتاج بصورة متكاملة [١] .

(وأخيراً يجب علي الدولة الإسلامية أن تقوم ببعض الوظائف الاقتصادية وذلك علي النحو التالي " [٢] :

١-" تحقيق التنمية الاقتصادية وجعل الموارد في حالة تشغيل مستمر نسبياً ".

٢-" منع التفاوت في الثروات والدخول إلا بعد توفير حد الكفاية لكل أفراد المجتمع " .

٣-" تحقيق التوازن بين الأجيال الحاضرة واللاحقة " .

٤-" توفير أنشطة اقتصادية يمكن أن تعتمد عيلها الطبقات الضعيفة في المجتمع) .

❁ ❁ ❁

---

(١) د/ السيد عطية عبد الواحد " دور السياية المالية الإسلامية " مرجع سابق ، ص ٤٠١ .

(٢) نقلاً عن عبد الله حاسن الجابري " المشروع الاقتصادي العام في الاقتصاد الإسلامي " مرجع سابق ، ص ٣٤٨.

اشارة في د/ رفعت السيد العوضي " الأولويات الاقتصادية في الإسلام " دار معاذ للنشر والتوزيع ، الرياض ، ١٤١٢هـ ، ١٩٩١م ، ص ٣٤ .

المبحث الثاني
أثر الفساد الاداري علي أدوات التنمية الاقتصادية وموقف الفقه الإسلامي

المطلب الأول
موقف الفقه الاسلامي من القوي العاملة ومحاربة البطالة

لقد حارب الإسلام البطالة والتكاسل عن العمل كما حارب كل الأمور الفاسدة التي تسبب البطالة ، وإذا كان الفساد بكل صوره وأشكاله يؤدى إلى انتشار البطالة كما بينا فى المطلب السابق أن الإسلام يدعو إلى العمل وينبذ البطالة .

ففي القرآن الكريم يأمر المولى - تبارك وتعالى - عباده بالعمل والإنتشار في الأرض ابتغاء فضل الله وهو الكسب أو الرزق الذي يتحقق من وراء النشاط الإنتاجي[١].

قال تعالى : ﴿ فَإِذَا قُضِيَتِ الصَّلَاةُ فَانتَشِرُوا فِي الْأَرْضِ وَابْتَغُوا مِن فَضْلِ اللَّهِ وَاذْكُرُوا اللَّهَ كَثِيرًا لَّعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ ﴾ [٢].

ففي هذه الآية يأمر الله - سبحانه وتعالى - عباده بالانتشار في الأرض بعد أداء الفريضة حتى يكون كل واحد منهم في مكانه من أجل الحصول على الرزق ، لذلك كان عراك بن مالك - رضي الله عنه - إذا صلى الجمعة وانصرف وقف على باب المسجد وقال اللهم إني أجبت دعوتك وصليت فريضتك وانتشرت كما أمرتني فارزقني من فضلك وأنت خير الرازقين[٣].

ويعتبر العمل تكليف رباني وأمر سماوي للعمل على عمارة الأرض التي استعمرها الإنسان وأصبحت ميدانا فسيحاً يتحرك فيه وفق إلهاماته

---

(١) د/ عبد الرحمن يسري أحمد " التنمية الاقتصادية والإجتماعية في الإسلام " مؤسسة شباب الجامعة ، ١٩٨١ ، ص ٢٨.
(٢) سور الجمعة الآية ١٠ .
(٣) بن كثير تفسير القران العظيم ، مرجع سابق ، الجزء الرابع ، ص ٣٧٧ .

وتفكيره وهذا الحث على العمل فرض عين لابد منه فقال تعالى ﴿ هُوَ أَنشَأَكُم مِّنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا ﴾ (١).

ويعتبر العمل طلباً للرزق جزءاً من العبادة ، فلقد حث الإسلام عليه حتى يكد المرء ويكدح فلا يكون كلاً على غيره ولا عاله على سواه فلا مسألة ولا تسول في الإسلام منعا للبطالة وإشاعة الفقر والفاقة والحرمان (٢).

هذا ولقد وصى الرسول ﷺ في أحاديث كثيرة بالعمل والإبتعاد عن البطالة وعن سؤال الناس : " فعن المقدام بن معد يكرب رضي الله عنه ، عن رسول الله ﷺ قال: " مَا أَكَلَ أَحَدٌ طَعَامًا قَطُّ خَيْرًا مِنْ أَنْ يَأْكُلَ مِنْ عَمَلِ يَدِهِ ، وإِنَّ نَبِيَّ اللهِ دَاوُدَ - عَلَيْهِ السَّلامُ - كَانَ يَأْكُلُ مِنْ عَمَلِ يَدِهِ "(٣).

وأيضا ما رواه بن عمر - رضي الله عنهما - عن النبي ﷺ قال " إِنَّ اللهَ يُحِبُّ الْمُؤْمِنَ الْمُحْتَرِفَ " (٤). أي الذي له مهنه وعمل .

والإسلام يرفض البطالة بكل صورها وأشكالها لأن الإنسان لابد أن يكون عاملاً منتجا طالما يستطيع ذلك (٥).

وكان عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - يقول " إني لأرى الرجل فيعجبني فأقول أله حرفه ؟ فإن قال لا سقط من عيني ، وقال بعض الصالحين ليست العبادة عندنا أن تصف قدميك وغيرك يقوت لك ، ولكن ابدأ برغيفيك فأحرزهما ثم تعبد (٦).

---

(١) سورة هود الآية ٦١ .
(٢) د/ أمين مصطفي عبد اللاه " أصول الاقتصاد الإسلامي " ونظرية التوازن الاقتصادي في السلام، مطبعة الحلبي، القاهرة، الطبعة الأولي، ١٤٠٤، ١٩٨٤، ص١٤٤- ١٤٧ .
(٣) ابن حجر " أبو الفضل أحمد بن علي بن حجر العسقلاني " فتح الباري شرح صحيح البخاري ، مكتبة الكليات الأزهرية " باب كسب الرجل وعمله بيده " حديث رقم ٢٠٧٢ ، الجزء ٩ ، ص ١٥٣ ، ١٥٤ .
(٤) علاء الدين علي المتقي بن حسام الدين الهندي " كنز العمال في سنن الأقوال والأفعال " كتاب البيوع ، الفصل الأول في الكسب الحلال ، رقم ١٩٩ ، مؤسسة الرسالة ، الطبعة الخامسة ،١٤٠٥هـ- ١٩٨٥م، الجزء الرابع ، ص٤ .
(٥) د/ صبحي عبده سعيد " التنظيم الاقتصادي الإسلامي" دار النهضة العربية، ١٩٩٧، ص١٧٥ .
(٦) الترغيب والترهيب للمنذري " الإمام الحافظ زكي الدين عبد العظيم بن عبد القوي المنذري " الترغيب والترهيب من الحديث الشريف ، دار الريان للتراث ، ١٤٠٧هـ - ١٩٨٧م ، هامش ص ٥٢٥ .

المطلب الثاني

موقف الفقه الإسلامي من الاستثمار

عرفنا قبل ذلك أن الفساد يؤثر علي مناخ الاستثمار ، ويزيد من تكلفة المشاريع ، ويهدد نقل التقنية ، ويضعف الأثر الايجابي لحوافز الاستثمار بالنسبة للمشروعات المحلية والأجنبية :

ومن هنا سنتحدث عن :

- موقف الفقه الإسلامي من الاستثمار والحث علي تشجيعه .
- الضوابط الشرعية للاستثمار .

أولاً : موقف الفقه الإسلامي من الاستثمار والحث علي تشجيعه :

الشريعة الإسلامية لا تمانع الاستثمار، كما أنها لا تمانع من الإستفادة بأي ميزة حقيقية لأي نوع من أنواع هذا الاستثمار خاصة إذا كانت في حاجة إليه (١) .

ويظهر هذا الأمر من خلال السماح باستغلال موارد الدولة الإسلامية لتبادل الإستفادة منها ، ويدل علي ذلك ما حدث في العقد الذي أبرمه الرسول ﷺ مع يهود خيبر ، فالثابت في كتب السنة أن الرسول ﷺ عقد عقداً مع يهود خيبر يقضي بأن يعطي إليهم الأرض بعد أن آلت ملكيتها إلي المسلمين بالفتح ليقوموا باستثمارها مستخدمين في ذلك امكاناتهم المادية والفنية ولهم في مقابل ذلك ما ينتج من هذا الاستغلال من ثمر (٢) .

وعلي ذلك فإن ما تم بين الرسول ﷺ ، ويهود خيبر يتشابه إلي حد كبير مع ما تم في العصر الحديث بين الدول النامية والشركات الكبرى ويدل علي ذلك (٣):

---

(١) د/ نزيه عبد المقصود محمد مبروك " دور السياسة الضريبية في تشجيع الاستثمارات الأجنبية مع دارسة تطبيقية عن التجربة المصرية " مرجع سابق ، ص ٤٨ وما بعدها .

(٢) د/ محمد سر الختم: مصادر التمويل الأجنبي للدول الإسلامية " مرجع سابق، ص٥٩٨.

(٣) د/ نزيه عبد المقصود محمد مبروك " دور السياسة الضريبية في تشجيع الاستثمارات الأجنبية مع دارسة تطبيقية عن التجربة المصرية " مرجع سابق ، ص ٤٩ وما بعدها .

موضوع العقد الذي تم بين الرسول ﷺ ويهود خيبر حيث كان موضوع العقد هو إستغلال أرض خيبر التي آلت إلي المسلمين بالفتح ، والتي تعتبر أكبر مورد إقتصادي طبيعي تملكه الدولة الإسلامية في ذلك الوقت وهذ ما تؤكده الروايات ، حيث جاء في صحيح مسلم : عن عبد الله بن عمر قال : لما فُتحت خيبر ، سأل اليهود رسول الله ﷺ أن يقرهم فيه علي أن يعملوا علي نصف ما خرج منها من الثمر والزرع ، فقال رسول الله " أُقِرُّكُمْ فِيهَا عَلَي ذَلِكَ مَا شِئْنَا " (١) .

ومن هنا نجد أن الشريعة الإسلامية لا تمانع الاستثمار الأجنبي والتعاون مع المستثمر الأجنبي إذا كان هذا الأمر يحقق منفعة للدولة الإسلامية ، وبالتالي فإن الشريعة الإسلامية تضع الضوابط الشرعية لهذا الاستثمار ، وتحارب كل الأمور الفاسدة التي تعرقله وتؤثر فيه من خلال التخطيط الأمثل للإستثمار ، وعلي ذلك فإننا سنتحدث عن كيفية محاربة الفساد المؤثر علي مناخ الاستثمار من خلال الضوابط الشرعية للاستثمار .

ثانياً : الضوابط الشرعية للاستثمار :

يخضع الاستثمار لضوابط الشرعية تجعله يتفق مع قيم ومبادىء الاقتصاد الإسلامي ، وتتمثل هذه الضوابط فيما يلي :

تحريم الإكتناز .

فريضة الزكاة .

تحريم الربا .

أولا : تحريم الإكتناز :

(الاكتناز يؤثر سلباً في مستوي النشاط الاقتصادي ، حيث إنه يعطل إحدى إمكانات الإنتاج بالمجتمع ، ويسهم التأكيد علي محاربة الاكتناز الذي هو تعطيل للموارد المتاحة في الاقتصاد الإسلامي إلي تحويل الذي لم يستهلك من الاكتناز إلي إحدى صور الاستثمار ، وهو ما يضمن تحقيق الهدف

---

(١) النووي : أبو زكريا يحيي بن شرف النووي " شرح صحيح مسلم ، باب المساقاة ، المرجع السابق ، ص ٤٧٧ .

الإسلامي بضرورة مشاركة جميع عناصر الإنتاج بصورة فعالة في النشاط الاقتصادي) [1] .

ثانيا : فريضة الزكاة [2] :

(تعتبر فريضة الزكاة من أهم الأدوات الرئيسية في الاقتصاد الإسلامي التي تعمل بكفاءة في تحويل الإدخار إلي استثمار ، حيث يؤدي الإخراج الإلزامي لجزء من المال سنوياً إلي مواجهة المسلم لأحد إختيارين : إما أن تتآكل أمواله سنة بعد أخري ، وإما الدفع بها إلي المشاركة في النشاط الاقتصادي ، أي العمل علي استثمارها) .

كما تمارس الزكاة دوراً هاماً في تحويل المدخرات إلي استثمار من خلال معالجة النواحي النفسية والإجتماعية للمكتنزين ، حيث إنها تعمل علي تخليصهم من حب التمسك بالمال وإنفاقه عن طيب خاطر في الأوجه التي تعود بالمصلحة علي أفراد المجتمع وعلي المزكي ، فضلاً عن أنها تؤدي إلي توفير أدوات الإنتاج ووسائل الاستثمار " .

ثالثا : تحريم الربا :

يري الإسلام أن كل كسب يحصل عليه الإنسان في هذه الحياة لابد وأن تكون نتيجة عمل يقوم به المرء سواء أكان هذا العمل ممثلاً في مجهود ذهني أو مجهود عضلي ، ومن هنا تظهر لنا الحكمة من تحريم الربا ، هذا ولقد قرر الإسلام مبدأ العمل تقريراً واضحاً في أنحاء متفرقة واردة في القرآن الكريم:

قال تعالي : ﴿ فَاسْتَجَابَ لَهُمْ رَبُّهُمْ أَنِّي لا أُضِيعُ عَمَلَ عَامِلٍ مِنْكُمْ مِنْ ذَكَرٍ أَوْ أُنْثَى بَعْضُكُمْ مِنْ بَعْضٍ ﴾ [3] .

وقال تعالي : ﴿ وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ﴾ [4] .

---

(١) منقول / د/ نعمت عبد اللطيف مشهور " أساسيات الاقتصاد الإسلامي " مرجع سابق ، ص ٢٨٢ .

(٢) منقول / د/ نعمت عبد اللطيف مشهور " أساسيات الاقتصاد الإسلامي " المرجع سابق ، ص ٢٨٧ .

(٣) سورة آل عمران الآية ١٩٥ .

(٤) سورة التوبة الآية ١٠٥ .

ولقد جاءت الشريعة الإسلامية لتجعل لرأس المال مقاماً وقدراً ، لكنه لا يُكتسب تلقائياً بمفردة ولا يُكتسب دون تعرض لخسارة ، لكنها جاءت بالطريقة المثلي خالية من الظلم والمغالاة دون إسراف أو تعسف ، بلا إفراط أو تفريط ، ولهذا حرمت الربا الذي يشترط زيادة علي رأس المال بلا جهد مبذول أو عمل ، أو دون تعرض للخسارة أيضاً (١) .

وتعتبر الفائدة المدفوعة علي رأس المال المقترض إحدى عناصر التكاليف التي تشكل عبئاً هاماً عند دراسة الجدوى الاقتصادية للمشروعات ، فتؤدي إلي الإحجام عن القيام بالكثير منها تفادياً للخسارة أو انخفاض الربحية، بينما نجد أن تطبيق أسلوب المشاركة وهو إحدى صور الاستثمار الإسلامي يكون له أثره في تشجيع الاستثمار في الاقتصاد الإسلامي(٢).

المطلب الثالث

موقف الفقه الإسلامي من الإدخار

يعتبر الإدخار أحد الأمور الهامة التي نبه إليها الدين الإسلامي الحنيف في تنظيم الحياة الإقتصادية للأفراد والمجتمع بما فيه صلاحه وسعادته .

والإدخار هو:

يعرف الإدخار في النظام الاقتصادي الإسلامي بأنه " الفرق فيما يحصل عليه الفرد من دخل وبين ما يلزم إسلامياً من إنفاقة علي إستهلاكه الخاص(٣).

ويتضح من هذا التعريف أن المنهج الإسلامي قيد عملية الإنفاق بأن تكون محكومة بالمنهج والمبدأ الإسلامي ، حيث لا إسراف ولاتقتير بل ترشيد واعتدال ، وهذا أمر طبيعي كي يكون للإسلام منهجه المستقبلي وطبيعته المتميزة عن غيره من النظم .

---

(١) د/ عز العرب فؤاد " الربا بين الاقتصاد والدين " دراسات في الإسلام ، يصدرها المجلس الأعلى للشئون الإسلامية، وزارة الأوقاف ، العدد ١٣، السنة الثانية ، ١٥ شعبان ، ١٣٨هـ ،٢١ يناير ١٩٦٢ م ، ص ٥٠ وما بعدها .

(٢) د/ نعمت عبد اللطيف مشهور " أساسيات الاقتصاد الإسلامي "، مرجع سابق، ص٢٨٨ .

(٣) د/ رفعت العوضي "الإدخار في الإقتصاد الإسلامي" مجلة الأمة، العدد ١١، ١٩٨١، ص٩٠ .

ولقد دعا القرآن الكريم إلي الإدخار والقصد في الإنفاق وعدم إضاعة الأموال والإسراف في إنفاقها ويتحقق ذلك في قول الله تعالي :

﴿ وَالَّذِينَ إِذَا أَنفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَاماً ﴾ (١) .

فالآية الكريمة فيها تعبير عن السلوك السليم للإنسان في الإنفاق والتوزيع، وهذ يتطلب إبقاء جزء من الدخل ولو يسيراً ، وهذا ما نسميه اليوم بالإدخار .

وقال تعالي في موضع آخر : ﴿ وَلا تَجْعَلْ يَدَكَ مَغْلُولَةً إِلَى عُنُقِكَ وَلا تَبْسُطْهَا كُلَّ الْبَسْطِ فَتَقْعُدَ مَلُوماً مَحْسُوراً ﴾ (٢) .

فالله عز وجل يُلزم الفرد القادر بالإعتدال وإتباع السلوك الاقتصادي الرشيد في الإنفاق وهذا يستوجب عدم إنفاق كل الدخل أي الإدخار .

ولقد أوضحت السنة النبوية أن الإنسان إذا إدخر جزءً من ماله وأمسك الفضل بين كسبه الطيب وبين إنفاقه ، وقدم ذلك لمواجهة إحتمالات المستقبل فليس ذلك بإدخار منهي عنه .

فقد روي عن يحيي بن يحيي التميمي ، قال أخبرنا ابراهيم بن سعد ، عن شهاب ، عن عامر بن سعد، عن أبيه، قال: " عَادَنِي رَسُولَ الله ﷺ فِي حِجَةِ الوَدَاعِ مَنْ وَجَعٍ أَشْفَيْتُ مِنْهُ عَلَي المَوْتِ ، فَقُلْتُ : يَارَسُولَ الله ، بَلَغَنِي مَا تَرَي مِنَ الوَجَعِ ، وَأَنَا ذُو مَالٍ ، وَلَا يَرِثُنِي إِلَا ابْنَةٌ لِي وَاحِدَة ، أَفَأَتَصَدَقُ بِثُلُثَيْ مَالِي ؟ قَالَ : " لَا " قَالَ ، قُلْتُ أَفَأَتَصَدَقُ بِشَطْرِهِ ؟ قَالَ " لَا " الثُلُثُ وَالثُلُثُ كَثِيرٌ ، إِنَكَ إِنْ تَذِر وَرَثَتِكَ أَغْنِيَاء ، خَيْرٌ مِنْ أَنْ تَذَرُهُمْ عَالَةً يَتَكَفَفُونَ النَاسَ ، وَلَستَ تُنْفِقُ نَفَقَةً تَبْتَغِي بِهَا وِجْهَ الله إِلَا أُجِرْتَ بِهَا ، حَتَي اللَقْمَةَ تَضَعُهَا فِي فِي إِمْرَأَتِك " (٣).

ففي هذا الحديث توجيه واضح علي عدم تفريط الإنسان بماله كله مادام هناك من تجب نفقتهم ، وأن إبقاء الإنسان شيئاً من ماله لورثته وعدم تفريضه

---

(١) سورة الفرقان : الآية ٦٧.

(٢) سورة الإسراء : الآية ٢٩.

(٣) صحيح مسلم " الإمام أبي الحسن مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري النيسابوري" ، ٢٠٤ – ٢٦١هـ ، كتاب الوصية ، باب الوصية في الثلث ، الحديث ١٦٢٨ ، مكتبة الصفا ، القاهرة ، الطبعة الأولي ، الجزء الثاني ، ١٤٢٤هـ – ٢٠٠٤ م ، ص ١٥٧ .

بجميع أمواله يقتضي عدم إستهلاك جميع الدخل وهذا يعني إدخار الإنسان وتوفيره جزء من ماله من أجل حاجاته .

ضواط الإدخار :

أجاز العلماء إدخار مالم يكن به تضييق للمسلمين ، كقوت أيام أو أشهر، وإن كان وقت سعة إدخر قوت سنه [1].

كما حدد العلماء بعض السلع التي لايجوز للإنسان أن يدخرها ، فأجازوا إدخار العسل وكذلك علف البهائم ، لأن مثل هذه الأشياء لا تعم الحاجة إليها ولا يتضرر أحد بإحتكارها ، أما إذا أدخرت بعض الأطعمة التي يكون الناس بحاجة إليها فإن ذلك لايجوز [2].

المطلب الرابع

موقف الفقه الإسلامي من الإيرادات العامة للدولة

إذا دققنا النظر في الإيرادات العامة للدولة المسلمة لرأينا أنها متعددة في عددها ومصادرها ، ويعتبر الكتاب والسنه هما مصدر أهم الإيرادات العامة ، فلقد ثبت بالكتاب والسنة أن من أهم الإيرادات العامة للدولة الإسلامية ما يلي:

١ـ الزكاة :

تعتبر الزكاة من أهم الموارد المالية للدولة الإسلامية ، وهي ركن من أركان الدين ، وهي عبارة عن نسبة معلومة من المال النامي تتراوح بين ٢,٥ % ، ١٠ % تبعاً للنوع الذي تفرض فيه ، إذا بلغ نصاباً خالياً من الدين وحال عليه الحول .

قال تعالى ﴿ وَأَقِيمُوا الصَّلاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَارْكَعُوا مَعَ الرَّاكِعِينَ﴾ [3].

(١) محمد بن إسماعيل الصنعاني " سبل السلام " الجزء الرابع ، الطبعة الخامسة ، مكتبة الرسالة الحديثة ، عمان ، ص ٦٤ .

(٢) إحياء علوم الدين للغزالي" أبي حامد محمد بن محمد الغزالي " المكتبة التجارية ، القاهرة، الجزء الرابع ، ص ٢٧١ .

(٣) سورة البقرة : الآية ٤٣ .

وقال تعالي ﴿ خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ ﴾ (١).

ومن السنة : " ما روي عن ابن عباس –رضي الله عنهما– أن النبي ﷺ بَعَثَ مُعَاذاً – رَضِيَ اللهُ عَنْهُ – إِلَي اَلْيَمَنِ فَقَالَ : إِنَكَ تَأْتِي قَوْماً مِنْ أَهْلِ الكِتَابِ ، فَادْعُهُمْ إِلَي شَهَادَةِ أَلاَ إِلَهَ إِلا اللهُ وَأَنِي رَسُولَ الله ، ، فَإِذَا هُمْ أَطَاعُوكَ لِذَلِكَ فَأَعْلِمْهُمْ أَنَ اللهَ قَدْ افْتَرَضَ عَلَيْهِم خَمْسَ صَلَوَاتٍ فِي كُلِ يَوْمٍ وَلَيْلَةٍ ، فَإِنْ هُمْ أَطَاعُوكَ لِذَلِكَ فَأَعْلِمْهُمْ أَنَ اللهَ اِفْتَرَضَ عَلَيْهِمَ صَدَقَةً تُؤْخَذُ مِنْ أَغْنِيَائِهِم فَتُرَدُ عَلَي فُقَرَائِهِم "(٢).

٢ـ الوقف الخيري :

يعتبر الوقف الخيري من أهم موارد الدولة ، حيث إنه يعتبر ظاهرة حضارية تميزت به الشريعة الإسلامية ، وكان له حضور علي تعاقب الدولة الإسلامية حال ضعفها وقوتها ، حيث أسهم عبر التاريخ الإسلامي بقوة في التنمية والمشاركة الإقتصادية .

الوقف لغة : مصدر للفعل بمعني الحبس والنع من التصرف أو التحرك، ومنه وقفت الدابة أي حبستها عن مكانها (٣).

الوقف إصطلاحاً : ذكر الإمام السرخسي أحد فقها الحنفية أن الوقف " حبس المملوك عن التملك من الغير " (٤).

وعند الشافعية : " الوقف حبس مال يمكن الإنتفاع به مع بقاء عينه بقطع التصرف مع بقاء رقبته وتصرف منافعه تقرباً إلي الله تعالي "(٥).

ويشمل نظام الوقف مختلف أنواع الثروة من مزارع وأراض وعقارات وأدوات إنتاج ، كما يشمل مختلف مجالات الحياة سواء الدينية أو الاقتصادية أو الإجتماعية ، والوقف بإعتباره ثروة يعتبر من أهم إيرادات الدولة ، ويعتبر

---

(١) سورة التوبة : الآية ١٠٣ .

(٢) الحديث أخرجه البخاري "كتاب الزكاة " باب وجوب الزكاة ، دار الغد الجديدة ،المنصورة ، الحديث ١٣٩٥، ص٢٥٩.

(٣) لسان العرب لابن منظور ، مرجع سابق ، ص ٣٥٩ .

(٤) المبسوط للسرخسي " محمد بن أحمد بن سهل أبو بكر سمش الأئمة السرخسي ، ت٤٩٠هـ ، دار المعرفة ، بيروت، ١٩٨٦ ، الجزء ٣١ ، ص ٨ .

(٥) الإمام ابو حامد الغزلي " الوجيز في فقه الإمام الشافعي " دار الأرقم للطباعة ، الجزء الأول الطبعة الأولي ، ١٩٩٧ ، ص ٤٢٤ .

من أهم أوجه المساهمات التي ترتكز عليها عمليات التنمية الاقتصادية، مما يؤدي إلي دفع عجلة التنمية الاقتصادية

ولقد وردت الأدلة من الكتاب والسنة علي مشروعية الوقف :

من الكتاب

قول الله تعالي : ﴿ لَن تَنَالُوا الْبِرَّ حَتَّىٰ تُنفِقُوا مِمَّا تُحِبُّونَ وَمَا تُنفِقُوا مِن شَيْءٍ فَإِنَّ اللَّهَ بِهِ عَلِيمٌ﴾ (١) .

قال الإمام أحمد : عن أنس بن مالك – رضي الله عنه – في هذه الآية : كان أبو طلحة أكثر لا أنصار مالاً بالمدينة ، وكان أحب أمواله إليه (بيرحاء)(٢) . وكانت مستقبلة المسجد ، وكان رسول الله ﷺ يدخلها ويشرب من ماء فيها طيب ، قال أنس – رضي الله عنه – فلما نزلت " لَن تَنَالُوا الْبِرَّ حَتَّىٰ تُنفِقُوا مِمَّا تُحِبُّونَ " ، قال أبو طلحة: يارسول الله إن الله يقول : " لَن تَنَالُوا الْبِرَّ حَتَّىٰ تُنفِقُوا مِمَّا تُحِبُّونَ " وإن أحب أموالي إليّ (بيرحاء) ، وإنها صدقة لله أرجو بها برها وذخرها عند الله تعالي ، فضعها يا رسول الله حيث أراك الله ، فقال النبي ﷺ : بخ بخ ، ذاك مال رابح ، ذاك مال رابح، وقد سمعت ما قلت ، وإني أري أن تجعلها في الأقربين ، فقال أبو طلحة : أفعل يا رسول الله ، فقسمها أبو طلحة في أقاربه وبني عمه (٣) .

من السنة النبوية :

عن أبي هريرة – رضي الله عنه – ، أن رسول الله ﷺ قال : " إِذَا مَاتَ ابن أَدَمَ انقَطَعَ عَمَلَهُ إِلَّا عَن ثَلَاث : صَدَقَةٍ جَارِيَةٍ أَو عِلمٍ يُنتَفَعُ بِهِ ، أَو وَلَدٍ صَالِحٍ يَدعُو لَهُ " وتحمل الصدقة الجارية علي الوقف (٤) .

---

(١) سورة آل عمران الآية ٩٢ .

(٢) بيرحاء : بستان مان بجوار مسجد النبي صلي الله عليه وسلم ، والبيرحاء هي الأرض الظاهرة المنكشفة .

(٣) مختصر تفسير بن كثير للصابوني ، مرجع سابق ، الجزء الأول ، ص ٢٩٩.

(٤) شرح صحيح البخاري لابن بطال " ابن بطال أبو الحسن علي بن خلف بن عبد الملك " تحقيق أبو غنيم ياسربن ابراهيم ، باب الكفن في ثوبين ، الطبعة الثانية ، ١٤٢٣هـ – ٢٠٠٣م ، الجزء الثاني ، ص ٢٦١ .

حكمة مشروعية الوقف : وتظهر الحكمة من مشروعية الوقف في إيجاد موارد مالية ثابتة ودائمة تلبي احتياجات المجتمع الدينية والاقتصادية والصحية والأمنية إلخ .

٢- إيرادات ممتلكات الدولة :

وتنقسم ملكية الدولة في الإسلام إلي نوعين، ملكية خاصة وملكية عامة .

فالملكية الخاصة : هي الأرض التي أسلم عليها أهلها ، وهي ملك لهم وتنتقل بالإرث وتجري عليها كافة التصرفات العقدية ، من بيع وهبة وإعارة، وحق بيت المال فيها هو العشر أو نصفه من الخارج (١) .

أما الملكية العامة: فهي ما يقابل الملكية الخاصة ولها العديد من الصور في التشريع الإسلامي ، منها ملكية الدولة وهي الأرض التي لا مالك لها ، وملكية الجماعة وهي الأرض المربوط ملكيتها علي جماعة المسلمين ، وأرض الحمي وهي في الأصل أرض مملوكة للمسلمين ويقوم الإمام بحمايتها لمصلحة المسلمين ، وأرض الوقف وهي الأرض التي تحبس علي المنفعة العامة (٢) .

❁❁❁

---

(١) د/ يوسف ابراهيم يوسف " النفقات في الإسلام " ، مرجع سابق ، ص ٨٥.

(٢) د/ محمد شوقى الفنجري " المدخل إلي الإقتصاد الإسلامي " دار النهضة العربية ، الطبعة الأولي ، ١٩٧٢ ، ص ١٠٠ .

الباب الثالث

وسائل مكافحة الفساد الإداري
في النظام المعاصر والفقه االإسلامي

الباب الثالث

وسائل مكافحة الفساد الإداري
في النظام المعاصر والفقه الإسلامي

تمهيد وتقسيم :

يجب أن نعلم أن مصادر الفساد وأنواعه وعواقبه تتفاوت بشكل كبير فيما بين البلدان ، ولن تتناسب وصفة علاج بسيطة في كافة الحالات ، فيجب علي كل بلد أن يحدد وحده أهم مصادر الفساد والعواقب التي تستدعي الاهتمام أكثر من غيرها ، ورغماً عن ذلك فإنه لابد لأي تحليل لسبل العلاج ومكافحة الفساد أن يبدأ بمصادره الأساسية العريضة (١) .

والسؤال الذي يبرز هنا هو ؟ ما الذي يمكن إتخاذه باستخدام الوسائل الإدارية لتجنب الفساد أو السيطرة عليه أو إجتنابه ، وكما أشرنا فإن أشكال وأسباب الفساد تختلف بإختلاف ثقافة المجتمعات ، ومع ذلك فأينما وُجد الفساد وفي كل الظروف فإنه ينشأ نتيجة تغاضي النخبة السياسية عن أعمال الفساد ، لذا يتعين علي الذين يشرعون في محاربة الفساد أن يحصلوا علي دعم وتأييد وتعاطف تلك النخبة السياسية أو علي الأقل علي دعم وتأييد وتعاطف الأعضاء البارزين فيها (٢) .

وعلي ذلك سيقسم الباحث هذا الباب إلي فصلين :

الفصل الأول : وسائل مكافحة الفساد الإداري في النظام المعاصر .

الفصل الثاني : وسائل مكافحة الفساد الإداري في الفقه الإسلامي .

❁ ❁ ❁

---

(١) كيمبيرلي آن إليوت " الفساد والاقتصاد العالمي " مرجع سابق ، ص ٢٨١ – ٢٨٢ .
(٢) الفساد في اندكومة ، مرجع سابق ، ص ٦٠-٦١ .

الفصل الأول

وسائل مكافحة الفساد الإداري في النظام الوضعي

الفصل الأول

وسائل مكافحة الفساد الإداري

في النظام الوضعي

الفصل الأول

وسائل مكافحة الفساد الإداري

في النظام الوضعي

تمهيد وتقسيم:

يمكن القضاء علي الفساد عندما يدرك أفراد المجتمع بأنه لم يعد في إستطاعتهم إحتمال آثار الفساد ، والإستعداد لبذل الجهد المشترك لمقاومته ، ولكن عندما يكون هناك ليونة من قبل الدولة ، يشعر الناس بالتردد في التمسك بالقوانين التي تقف عائقاً أمام تحقيق مصالحهم الشخصية ، وبالتالي فإن العبء يقع علي السياسيين الذين يمتلكون بمفردهم سلطة تعظيم إخلاص وولاء الجمهور للدولة وإلتزامهم بالمصالح الوطنية ، ولنتفق جميعاً أن مجال الإدارة العامة واسع ، وبالتالي فإن مدي الفساد إذا ما وقع سيكون واسعاً أيضاً ، وعلي ذلك فإننا سنركز علي موضوع الإصلاح الإداري قبل أن نمعن النظر في الإجراءات المتبعة لمكافحة الفساد [1] .

وبالتالي سيقسم الباحث هذا الفصل إلي عدة مباحث:

المبحث الأول : الإصلاح الإداري.

المبحث الثاني : تفعيل مبدأ المشروعية.

المبحث الثالث : الإجراءات المتبعة لمكافحة الفساد الإداري.

❁ ❁ ❁

---

(١) الفساد في الحكومة ، مرجع سابق ، ص ٦١ وما بعدها .

المبحث الأول

الإصلاح الإداري

تمهيد وتقسيم :

يعتبر الفساد الإداري من أكثر الموضوعات شيوعاً في حقل الإدارة ، فقد انشغل كل من الأكاديميين والممارسين "بالإصلاح الإداري" ونشر الباحثون ، العديد من المقالات والكتب عن خلفية وأهداف وفاعلية الإصلاح الإداري .

وتُولي الحكومات المختلفة بهذا الموضوع أهمية فائقة ، وتهتم أجهزتها بتطبيقاته خصوصاً وبعد أن اتسع دور الدولة في العصر الحديث ، ولم يقتصر الإهتمام بالإصلاح الإداري علي الدول المختلفة، بل تعداها إلي هيئة الأمم المتحدة ، حيث يقوم قسم الإدارة العامة لها بجهود كبيرة في هذا المجال عن طريق الندوات المختلفة عن الإصلاح الإداري والمؤتمرات ، وعن طريق تقديم الخبرات الضرورية لمساعدة الدول الأعضاء - خاصة النامي منها - في حل مشكلاتها الإدارية .

وعلي ذلك سيقسم الباحث هذا المبحث في مطلبين :

المطلب الأول : ماهية الإصلاح الإداري وأهميته .

المطلب الثاني : وسائل تحقيق الإصلاح الإداري .

المطلب الأول

ماهية الإصلاح الإداري وأهميته

مفهوم الإصلاح الإداري :

تتعدد التعاريف التي يذكرها بعض المختصين لمفهوم الإصلاح الإداري، ومن ذلك " أنه جهد يتمثل بكل العمليات الهادفة إلي إعداد أجهزة الإدارة في الدولة ، بما في ذلك الأفراد والمعدات والوسائل ، إعداداً عملياً يجعل تحقيق

الدور الإستراتيجي للجهاز الإداري أمراً ليس ممكناً فحسب ، ولكن أمراً اقتصاديا كذلك " [1] .

ويري البعض الآخر أن الإصلاح الإداري هو :

"مجهود يستهدف تتبع مشكلات الجهاز الإداري حتى موقعها الإجتماعي بالإستناد علي حقيقة أن الجهاز الإداري في الدول النامية بالذات مظهراً من مظاهر التخلف ومرآة تعكس أوضاعه ، ومن ثم فهي في ذاته أحد معوقات التنمية ، ولن يكون ممكناً تحقيق التنمية بالجهاز الإداري إلا بتغيير المصادر الإجتماعية لمشكلات الجهاز [2] .

ويري فريق آخر أن الإصلاح الإداري :

" يستهدف أساساً تنظيم الجهاز الإداري بشكل تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة بكفاءة وفاعلية من خلال التغيير الشامل في سلوكيات وقيم العاملين بشكل يؤكد مفهوم الوظيفة العامة كخدمة أولاً ، ومن ثم يمتد ليشمل الجوانب الهيكلية والتشريعية لإحداث التغييرات السلوكية وتثبيتها، ويعطي الأهمية اللازمة للعوامل السياسية والإجتماعية والثقافية ، بإعتبارها مقومات المناخ الضروري اللازم لنجاح تلك التغيرات [3] .

وهناك من يري أن الإصلاح الإداري بوجه عام:" تنظيم الجهاز الإداري في الدولة ، تنظيماً سليماً بحيث يصبح قادراً علي تقديم الخدمات العامة والحاجات العامة للمجتمع علي أكمل وجه وفي أقصر وقت وبأقل تكاليف ممكنة ، وبحيث يحقق بوجه عام العزة والقوة للدولة والرفاهية لأفراد المجتمع[4] .

---

(١) د/ محمد قاسم القريوتي " الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق " دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن ، ص ١٦ – ١٧ .

(٢) د/ أحمد رشيد " الإصلاح الإداري " إعادة التفكير ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤ ، ص ١٩ .

(٣) د/ قيس المؤمن وآخرون " التنمية الإدارية " عمان " دار زهران ، ١٩٩٧ ، ص ٨٥ – ٨٦ .

(٤) د/ محمد فؤاد مهنا " سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها " في ضوء مبادىءعلم التنظيم والإدارة ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص ٥٩ – ٦٠ .

وأخيراً يمكن القول بأن الإصلاح الإداري هو :

" المنهج الذي يتم من خلاله إحداث تغيرات مخططة في مجموعة من السلوكيات والأساليب الإدارية والفنية الفاعلة ، في منظمات الجهاز الإداري للدولة ، وتعبئة كافة الإمكانات المادية والبشرية لمواجهة التحديات والمواقف المعقدة التي تتسم بها تأدية هذه المنظمات لوظائفها المتطورة ، مع تطوير وظيفة الدولة والقضاء علي الفجوة التي تفصل بين قدراتها وما تتطلع به من مسئوليات وأعباء في سبيل تحقيق أهدافها [1] .

يتضح لنا من خلال التعاريف السابقة أن عملية الإصلاح الإداري تتطلب توافر مجموعة من الإمكانات المادية والبشرية والفنية ، كما تحتاج إلي مزيد من المعلومات كمورد إستراتيجي ، فضلاً عن كون المعلومات هي أساس القرار الإداري .

أهمية الإصلاح الإداري :

وتهتم جميع الدول المتقدمة منها والنامية بعملية بالتنمية ، فكلها في حاجة إلي تطوير المجتمع في شتي المجالات " الاقتصادية والاجتماعية والإدارية "ولكن الحاجة إلي التنمية في الدول النامية أشد وأكثر إلحاحاً منها في الدول المتقدمة بسبب ضعف مقومات التنمية ، سواء تمثلت هذه المقومات في المال أو في الموارد الطبيعية أو في القوي البشرية المحركة لكل ذلك أو في نظام الإدارة .

وترجع أهمية الإصلاح الإداري إلي أن شأنه في ذلك شأن عملية الإدارة، فهو يمس التخطيط والتنظيم وإتخاذ القرار ... إلي آخر الموضوعات التي تدرس في مجال الإدارة العامة[2] .

وترجع أهمية الإصلاح الإداري أيضاً إلي اتساع وتشعب المجالات التي تضطلع بها الدولة في الوقت الحاضر ، حيث أصبحت كما قيل دولة الرفاهية

---

(١) د/ هدي محمد عبد العال " التطوير الإداري والحكومة الالكترونية " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٧٥ .

(٢) د/ محمد رستم حسان " النظرية العامة للإصلاح الإداري " دراسة تطبيقية في الجمهورية العربية اليمنية ، رسالة دكتوراة في الحقوق ، جامعة القاهرة ، بدون سنة ، ص ١٤ .

العامة ، فكل دولة تسعي إلي الإرتفاع بمستوي مواطنيها تبعاً لتزايد الأعباء والخدمات ، والتي تطورت من الوظائف التقليدية المعروفة في حفظ الأمن الداخلي والدفاع والقضاء ، إلي النزول إلي السوق لتعمل في وظائف المنتج والصانع وتنافس القطاع الخاص ، وكل ذلك أدي إلي حدوث زيادة في عدد الموظفين وعدد الوظائف ونوعياتها (١) .

المطلب الثاني

وسائل تحقيق الإصلاح الإداري

يقصد بوسائل الإصلاح الإداري الوسائل والأساليب والإجراءات التي يمكن عن طريقها التوصل إلي تنظيم الجهاز الإداري في الدولة تنظيماً سليما، ويمكن حصر الوسائل التي لجأت إليها الدول لتحقيق الإصلاح الإداري في العصر الحديث في ثلاثة وسائل رئيسية وهي(٢) :

١- إنشاء لجان مؤقتة لدراسة عيوب الجهاز الإداري واقتراح وسائل إصلاحية.

٢- الإستعانة بالخبراء الأجانب .

٣- إنشاء هيئات فنية دائمة متخصصة في مسائل التنظيم الإداري .

ولقد وُجهت بعض الإنتقادات إلي الوسيلة الأولي والثانية ، فقد ثبت أولاً من تجارب معظم الدول عدم نجاح اللجان المؤقتة في تحقيق الإصلاح المنشود ، والإجماع منعقد بين الفقهاء وخبراء التنظيم علي أن اللجان المؤقتة لم تنجح في تحقيق الإصلاح (٣).

وفيما يتعلق بالوسيلة الثانية وهي الإستعانة بالخبراء الأجانب فيجب التنويه إلي أن الجهاز الإداري في كل دولة يجب أن يكون متفقاً في تكوينه وتنظيمه مع ظروف البلاد التي ينشأ فيها وأحوالها نظراً لإختلاف ظروف كل

---

(١) د/ محمد رستم حسان " النظرية العامة للإصلاح الإداري "، المرجع السابق ، ص١٤ .

(٢) د/ محمد فؤاد مهنا " سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها " في ضوء مبادىءعلم التنظيم والإدارة ، مرجع سابق ، ص٦٧.

(٣) المجلة الدولية للعلوم الإدارية، المقال الإفتتاحي، العدد ٤، ١٩٩٠، ص ٦٨٤ وما بعدها .

بلد وأحوالها عن الأخرى ، بقيت الوسيلة الثالثة لتحقيق الإصلاح الإداري ، وهي إنشاء هيئة فنية دائمة متخصصة للإصلاح الإداري وهذه الوسيلة هـي التي أجمع رأي الفقهاء وخبراء التنظيم علي صلاحيتها لتحقيـق الإصـلاح فضلا عن وجود مثل هذه الهيئة في كثير من دول العالم في الوقت الحاضر ، ويطلق عليها اسم هيئة أو إدارة التنظيم وطرق العمل .

❁ ❁ ❁

المبحث الثاني

تفعيل مبدأ المشروعية

تمهيد وتقسيم :

يعتبر مبدأ المشروعية أحد الحلول التي يمكن اللجوء إليها للقضاء علي ظاهرة الفساد الإداري علي وجه الخصوص ، فإذا كان هناك إحترام من قبل السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية للقانون ، لقطعنا شوطاً كبيراً للقضاء علي هذه الآفة ، وعلي ذلك سنوضح من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول : مدلول مبدأ المشروعية وأساسه.

المطلب الثاني : أهمية مبدأ المشروعية.

المطلب الثالث : مدي تفعيل مبدأ المشروعية.

المطلب الأول

مدلول مبدأ المشروعية وأساسه

عرفت المشروعية بأنها :

مبدأ يسود الأنظمة المعاصرة علي إختلاف أشكالها ، وبقتضاها يجب أن يستند كل تصرف أو عمل قانوني سواء كان عاماً أو خاصاً إلي قاعدة قانونية مجردة وسابقة علي التصرف أو العمل " ، وبعبارة أخري ، يجب أن يخضع جميع الأفراد في علاقاتهم القانونية بعضهم ببعض وفي علاقاتهم القانونية بالدولة وهيئاتها المختلفة لحكم القانون [1].

وقيل أن مبدأ المشروعية يعني :

أن أعمال الهيئات العامة وقراراتها الملزمة لا تكون صحيحة ولا منتجة لآثارها القانونية ، كما لا تكون ملزمة للأفراد والمخاطبين بها إلا بمقدار مطابقتها لقواعد القانون العليا التي تحكمها بحيث متي صدرت المخالفة لهذه

---

(١) د/ عبد الجليل محمد علي " مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة - دراسة مقارنة ، عالم الكتب ، القاهرة ، الطبعة الأولي ، ١٩٨٤ ، ص ١٣ .

القواعد فإنها لا تكون غير مشروعة ، ويكون من حق الأفراد ذوي المصلحة طلب إلغائها والتعويض عنها أمام المحاكم المختصة (١).

علي أن مبدأ المشروعية لم يقنن ولم يأخذ حيز التنفيذ والتطبيق إلا بعد كفاح كبير من فقهاء القانون (٢).

وما يجب التنبيه عليه : أنه إذا كان لمبدأ المشروعية مفهوم موحد بالنسبة لجميع النظم المعاصرة ، وهو إلتزام كل من الحاكم والمحكوم بحكم القانون ، إلا أن أسلوب التطبيق يختلف من نظام إلي آخر بما يتمشي مع التاريخ والمذهبية (٣).

أساس مبدأ المشروعية (٤):

يقوم مبدأ المشروعية علي قاعدتين أساسيتين ، إحداهما شكلية والأخري موضوعية :

وتتمثل القاعدة الشكلية في خضوع الدولة بكامل هيئاتها وسلطاتها للقانون بمعناه الواسع " أي جميع القواعد القانونية الوضعية داخلية وخارجية:

وتتمثل القاعدة الموضوعية في الإعتراف بالحقوق الأساسية للإنسان .

---

(١) د/ طعيمة الجرف " مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون " القاهرة ، ١٩٦٣، ص ٥ .

- د/ سليمان الطماوي " النظرية العامة للقرارات الإدارية " الطبعة الثالثة ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ١١ .

(٢) استاذنا الدكتور فؤاد محمد النادي " مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي " الطبعة الثانية ، ١٤٠٠هـ - ١٩٨٠ م، دار الكتاب الجامعي ، القاهرة، ص٧١ .

(٣) د/ عبد الجليل محمد علي " مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة " مرجع سابق ، ص ٢٧ .

(٤) د/ السيد جمال التهامي " نظرية الحروب والظروف الإستثنائية في الدولة الحديثة والإسلامية " دراسة مقارنة ، رسالة في الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٥ ، ص١٩٩ .

المطلب الثاني

أهمية مبدأ المشروعية

ترجع أهمية الأخذ بمبدأ المشروعية في أنه يوضح الخطوط الفاصلة بين حقوق كل من الحكام والمحكومين ، بحيث يخضع الحكام فيما يقومون به من أعمال وما يتخذونه من قرارات للإطار العام للنظام القانوني للدولة ، وعلي ذلك فإن مبدأ المشروعية قد أصبح من المباديء القانونية العامة التي يجب تطبيقها في كل الدول بغض النظر عن اتجاهاتها السياسية والاقتصادية(١).

" ويحتل مبدأ المشروعية أهمية بالغة لدي الدول المعاصرة لعدة أسباب وهي " (٢):

١- " أن تصرفات الدولة وقراراتها التي تصدر منها لكي تنفذ في مواجهة الأفراد ، لا يتقرر لها ذلك إلا إذا كانت تلك التصرفات والقرارات قد صدرت صحيحة ومشروعة ، ولا ينعقد ذلك للدولة إلا إذا صدرت قراراتها وتصرفاتها مطابقة للقانون حتي تكون نافذه في مواجهة من صدرت قبلهم " .

٢- " أن صدور قرارات الدولة دون خضوعها لمبدأ المشروعية يعرضها للإلغاء من خلال الطعن عليها أمام القضاء بالإلغاء مما يعرض الدولة لعرقلة تنفيذ مهامها لعدم نفاذ قراراتها" .

٣- " أن عدم خضوع الدولة لمبدأ المشروعية وتمسكها رغم ذلك بإصدار قرارات مخالفة كما قد تتمسك بتنفيذها رغم مخالفاتها ، مما قد يعرضها لتعويض من صدرت قبلهم من جراء تنفيذ قررات غير مشروعة الأمر الذي يؤثر علي الخزانة العامة للدولة " .

---

(١) د/ رمزي الشاعر" قضاء التعويض ومسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية" بدون دار نشر، ١٩٩٥، ص ١٥.

(٢) د/ أسامة أحمد حافظ " سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية " دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والتشريعات الوضعية ، رسالة دكتوراة في الحقوق ٢٠٠٢، ص ٣٧٩ وما بعدها .

٤- " أن خضوع الدولة لمبدأ لمشروعية من شأنه أن يولد الإلتزام لدي الأفراد بالخضوع أيضا لهذا لمبدأ ، مما يؤدي إلي حماية الأفراد قبل الدولة وحقوق الدولة قبل الأفراد ، وهو ما يؤدي إلي الضمان المتبادل للحقوق " .

المطلب الثالث

مدي تفعيل مبدأ المشروعية وضمانات تحقيقه

كما بينا أن مؤدي مبدأ المشروعية هو إحترام الإدارة للقواعد القانونية القائمة ، والعمل في نظامها وفي حدود السلطات الممنوحة لها ، بحيث تكون أعمال الإدارة متفقة وصحيح القانون، وإلا نكون بصدد فساداً إداريا بالإنحراف في استعمال السلطة (١).

ومن أهم الضمانات لتحقيق مبدأ المشروعية هي الرقابة علي أعمال الإدارة ، والتي من شأنها صون وإقرار باقي الأسس التي تقوم عليها الدولة ، كما يتحقق من خلال الرقابة ضمان الفصل بين السلطات الأساسية للدولة وتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وتوفير الإحترام اللازم لهذه السلطات (٢) .

ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية :

لا يكفي النص علي أن تكون الحكومة قانونية عن طريق تنظيم السلطات الأساسية للدولة ، وتحديد العلاقة بينها ، وتعيين حقوق الأفراد ، بل يجب كذلك أن يكون من الضمانات ما يكفل إحترام هذه السلطات الإختصاصات التي خولت إياها ، ويكون ذلك عن طريق:

١ـ الرقابة الإدارية (الذاتية) :

وهذا يعني أن الإدارة هي التي تتولي بنفسها عن طريق أجهزتها المختلفة تصحيح أخطائها التي تقع من موظفيها داخل الجهاز الإداري ، وما

---

(١) د/ بلال أمين زين الدين " ظاهرة الفساد الإداري " مرجع سابق ، ص ٤٣٥ .

(٢) د/ أسامة أحمد حافظ " سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية " دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والتشريعات الوضعية ، مرجع سابق ، ص ٣٩٠ .

يترتب علي ذلك من توقيع جزاء من شأنه إبطال عمل سواء عن طريق سحبه أو إلغاءه أو التعويض عنه [1] .

٢ـ الرقابة السياسية :

وتتمثل الرقابة السياسية عن طرق تبادل الرقابة بين السلطات كما هو مقرر في النظم البرلمانية ، من حيث إعطاء الحق لأعضاء البرلمان في توجية السؤال والإستجواب والتحقيق البرلماني وسحب الثقة ، وتجدر الإشارة بأن النظام الرئاسي توجد فيه مثل هذه الرقابة والتي تتمثل في سلطة المجلس النيابي في إجراء التحقيقات ، والمثل الواضح علي ذلك ما أجراه الكونجرس الأمريكي في الحادثة الشهيرة (ووتر جيت) [2] .

كما يعد من قبيل الرقابة السياسية (رقابة الرأي العام)، فالرأي العام له أثره الكبير علي تصرفات الحكومة ، حيث لا تستطيع الإدارة أن تستمر كثيراً في إجراءات الظلم دون أن يتحرك الرأي العام ضدها ، وتتجلي رقابة الرأي العام عن طريق تقديم الشكاوي والطلبات إلي أجهزة الرقابة السياسية والإدارية والقضائية ، والتي بدورها تكشف عن أخطاء المسؤولين في الإدارة[3] .

٣ـ الرقابة الإدارية والقضائية :

وهي التي يمارسها القضاء علي أعمال الإدارة وذلك للتحقق من مشرعية العمل الإداري ، أي عدم مخالفته ، علي أن القضاء لا يمارس هذه الرقابة تلقائياً بل يقوم بهذه الوظيفة عندما ترفع إليه منازعة يطلب منه الحكم فيها بعدم شرعية العمل الإداري المطعون فيه، وذلك في صورة دعوي يكون محلها إلغاء قرار الإدارة غير المشروع أو التعويض عن أعمال الإدارة المخالفة للقانون[4].

---

(١) د/ فؤاد العطار " القضاء الإداري " القاهرة الطبعة الأولي ، دار النهضة العربية ، بدون سنه ، ص ٧٧ .

(٢) استاذنا الدكتور فؤاد محمد النادي " مباديء الإدارة العامة " مرجع سابق ، ص ٣٨٥ .

(٣) د/محمدالشافعي أبو رأس" القضاء الإداري" جامعة الزقازيق ، مكتبة النشر، الطبعة الأولي، بدون سنة ، ص ٨١ .

(٤) استاذنا الدكتور فؤاد محمد النادي " مباديء الإدارة العامة " مرجع سابق ، ص ٣٨٨ .

نخلص من ذلك أن احترام مبدأ المشروعية واحترام دولة القانون يتطلب وجود ضمانات ووسائل عملية لإيقاف كل إعتداء علي القانون يقع من قبل الإدارة وتتفاوت هذه الضمانات والوسائل في مضمونها ونتائجها من دولة إلي أخري ، إذ يحكمها درجة ديقراطية النظام ومدي إحترامة لحقوق الإنسان، والتي لا يعكسها فقط سن القوانين بل تنفيذها علي أرض الواقع .

❀ ❀ ❀

المبحث الثالث
الإجراءات المتبعة لمكافحة الفساد الإداي

تمهيد وتقسيم :

تجدر الإشارة بأن مكافحة الفساد والتي كانـت تعتبـر ضـمن مجـال إختصاص حكومة كل دولة بمفردها أصبحت الآن شأن المجتمع الدولي، الذي يعمل سوية بمثابة المتمم والمساعد لجهود الحكومات ، فلقد كان الفساد فـي الماضي والحاضر ظاهرة متفشية لدرجة أن معالجتها كادت تشكل تحـدياً لا يمكن التغلب عليه، غير أن المجتمع الدولي شهد خـلال الـسنوات الخمـس عشرة الماضية تغيراً ملحوظاً وإيجابياً في الكفاح العالمي ضد الفساد، قبل هذا التغير الهائل لم تكن راغبة حتى في البحث بأمر الفساد وكانت تعتبره مشكلة داخلية ليس إلا ، وهناك اليوم عدد كبير من التجمعات والآليـات المتعـددة الأطراف أنشئت لمعالجة الفساد سنبينها فيما بعد من خلال هذه الدراسة .

ولقد تبنت منظمة الأمم المتحدة في شهر كانون ديسمبر ٢٠٠٣ ميثاقـاً يتعلق بمكافحة الفساد ، ويعد أول آلية دولية حاوية على بنود عدة للحد مـن آثار هذه الظاهرة التي يمكن تبنيها على المستوى الـوطني ، إلا أن الـدول المعروفة بمسارها الديمقراطي الطويل أسهمت بـشكل واضـح بإضـعاف الإمكانيات التي يوفرها الميثاق المذكور عندما يتعلق الأمر بشفافية التمويـل السياسي ، وتأتي الولايات المتحدة ضمن أسماء هذه الـدول التـي رفـضت بإدراج بنود إلزامية بذلك مما أوجد بنوداً تتسم بالوهن بعض الـشيء وعـدم الإلتزام ولا سيما في الفقرات الخاصة بالقطاع العام [(١)].

ولقد أجمع الباحثون والمهتمون بمحاربة الفساد علي أن مكافحة الفـساد من المسائل التي لم يعد بالإمكان تأجيلها خاصة في البلدان الفقيرة أو الطامحة إلى تحقيق التنمية ، ويجب أن تتخذ خطوات جادة علي جميـع المـستويات وذلك أن مخاطر هذه المسألة وآثارها الضارة في مسيرة التنمية أصبحت من القضايا الملحة والتي تحول دون تقدم المجتمع مما يـستدعي الحيلولـة دون

---

(١) د/ عماد الشيخ داود " الشفافية ومراقبة الفساد " مرجع سابق ، ص ١٣٩ .

تفاقمها بدراسة أسبابها وآليتها التي تساعد على إعادة إنتاج الفساد في مرافق وعناصر الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، **ومن المؤكد أن أية معالجة لموضوع الفساد ومكافحته لابد لها أن تمر عبر ثلاث محاور**[1] :

المحور الأول : دائرة الشفافية والرقابة والمسائلة: مما يعنى توسيع دائرة المشاركة الشعبية السياسية والمضي على طريق إشاعة الأساليب الديموقراطية وضرب رموز الفساد الأساسية.

المحور الثاني : إحداث إصلاح إقتصادى إداري ومالي وقضائي : وهذا المحور لا يتعلق بمكافحة الفساد فقط وإنما هو ضروري لعملية التنمية والخروج من دائرة الجمود والتخلف إلي استخدام الأساليب العصرية في إدارة وإزالة أسباب الإختلالات الاقتصادية .

المحور الثالث : التوجه نحو تحسين أوضاع أصحاب الدخل المحدود: وخاصة العاملين في الدولة والقطاع العام ورفع مستواهم المعيشي .

وعلى ذلك سيتحدث الباحث عن مبادرات بعض الدول الكبرى والمنظمات الدولية إزاء مكافحة الفساد وذلك على النحو التالي :

المطلب الأول : التعاون الدولي في مكافحة الفساد الإداري .

المطلب الثاني : دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد الإداري .

المطلب الثالث : تفعيل دور أجهزة الدولة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري .

المطلب الرابع : تجارب بعض الدول في مكافحة الفساد الإداري .

---

(١) د/ منير الحمش " الاقتصاد السياسي – الفساد – الإصلاح – التنمية " من منشورات إتحاد الكتاب العرب ، مرجع سابق ، ص ٣ .

المطلب الأول

التعاون الدولي لمكافحة الفساد الإداري

لقد ظلت المناقشة المتعلقة بسياسة مكافحة الفساد الدولي تُعامل على أنها من المحرمات لزمن طويل ، وحتى مدونات القواعد الأخلاقية للشركات المتعددة الجنسيات حاولت تجنب إستخدام مصطلح الفساد عن طريق اللجوء إلى كافة أشكال الكناية (١) .

ولقد أدت سلسة من فضائح الفساد المحلية والدولية في السبعينات إلى إصدار قانون الممارسات الأجنبية الفاسدة ، ومع مستهل تفجر الفساد في التسعينات اتسع وتسارع نطاق الاهتمامات الدولية بمناهضة الفساد بدرجة كبيرة، ففي نوفمبر ١٩٩٤ رعت الأمم المتحدة مؤتمراً على مستوى عالمي عُقد في " نابولي" بشأن الجريمة المنظمة والعابرة للحدود ووقعت مائه وثمان وثلاثون" ١٣٨" دولة على إعلان نابولي متعهدة بالعمل على زيادة ما تقوم به من إجراءات محلية ومن تعاون دولي لمكافحة الجريمة المنظمة (٢) .

الفرع الأول

المبادرات الدولية لمكافحة الفساد الإداري

قامت الولايات المتحدة الأمريكية على تطوير طرق جديدة لمنع المسؤلين الفاسدين من الوصول إلى الثروات التي جمعوها عبر نشاطاتهم الفاسدة ، كما إستخدمت طرقاً جديدة لاستهداف أموالهم ، وفي سنة ٢٠٠٦ طبقت الولايات المتحدة بغية مكافحة الفساد على أعلى المستويات الإستراتيجية القومية لتدويل الجهود ضد الفساد العالمي المستوى ، ترفع هذه الإستراتيجية الكفاح ضد الفساد عن طريق اشتراك شركاء الولايات المتحدة الأمريكية للأجانب والمؤسسات المالية في جهود أكثر خدمة لأجل تطوير ممارسات أفضل

---

(١) مارك بيث " التعاون الدولي لمكافحة الفساد " في الفساد والاقتصاد العالمي " كمبيرلي آن إليوت ، مرجع سابق ، ص ١٦٩.

(٢) انظر " باتريك جلين – واستيفان ج – كوبر – وموييزيس نعيم " " في الفساد والاقتصاد العالمي " كمبيرلي آن إليوت ، مرجع سابق ، ص ٣١ وما بعدها .

لكشف ومصادرة الأموال المسروقة وتقرير مشاطرة المعلومات وتأمين مساءلة أكبر حول مساعدات التنمية [1] .

ولقد ذهب البعض إلى أن هناك ثمة مظهرين أساسيين للكفاح ضد الفساد على أعلى المستويات هما حجب الملاذ الآمن عن المسؤلين الفاسدين ، والإسترجاع وإعادة التوزيع الصحيح لأموال الأعمال الفاسدة :

أولاً : حجب الملاذ الآمن [2] :

في ١٢ كانون الثاني أصدر الرئيس "***بوش***"الأمر الرئاسي ٧٧٥٠ الذي يوفر سلطات قانونية خاصة إلى وزير الخارجية لتحديد أسماء الأشخاص الذين يجب منعهم من دخول الولايات المتحدة لأنهم متورطون في فساد عام له آثار مؤذية للمصالح القومية للولايات المتحدة ومن ضمنها :

- النشاط الإقتصادى الدولي لشركات الأعمال الأمريكية .
- أهداف المساعدات الخارجية الأمريكية .
- أمن الولايات المتحدة ضد الجريمة والإرهاب المتخطى الحدود القومية .
- استقرار الدول والمؤسسات الديموقراطية .

هذا الإعلان يمنع هؤلاء الأفراد من المجيء إلى الولايات المتحدة للتنعم بثمار فسادهم ويبعث برسالة قوية فحواها أن الولايات المتحدة ملتزمة بمساندة لجهود الدول المكافحة .

مبادرات الولايات المتحدة لمكافحة الفساد الإداري [3] .

(foreign corrupt practices Act CFCPA): هي مبادرة تبنتها الولايات المتحدة وتطبقها في المعاملات الاقتصادية مع باقي دول العالم وبموجب هذه

---

(١) مارك بيث " التعاون الدولي لمكافحة الفساد " في الفساد والاقتصاد العالمي " كمبيرلي آن إليوت ، مرجع سابق ، ص ١٨٠.

(٢) منقول من " باتريك جلين – واستيفان ج – كوبر – ومويزيس نعيم " " في الفساد والاقتصاد العالمي " كمبيرلي آن إليوت ، مرجع سابق ، ص ٥٠ وما بعدها .

(٣) منقول من وزارة الدولة للتنمية الإدارية " لجنة الشفافية والنزاهة ، التقرير الأول :

http : www ap . gov . eglarabic . lagna / main . asbx

المبادرة يتم محاكمة أي شركة أمريكية تقوم بدفع رشوة لحكومة أي دولة أخرى تتعامل معها .

– وفى عام ١٩٦٠ شاركت الولايات المتحدة في مؤتمر (inter American con vention against corruption) لتجريم الرشاوى الدولية التي تدفع للمسئولين الحكوميين خلال تنفيذ المعاملات التجارية الدولية .

– وفى ديسمبر ١٩٩٧ وقعت الولايات المتحدة مع ٣٤ دولة أخرى معاهدة مؤتمر "OECD" لمكافحة الرشوة في نطاق التجارة الدولية في الهيئات الحكومية ولقد وضح المؤتمر كل أشكال الرشاوى المدفوعة للمسئولين الحكوميين ، كما ألزم المؤتمر الدول الأعضاء بإتخاذ خطوات جادة نحو محاكمة أي شركة وطنية تقوم بتقديم رشاوى للمسئولين في حكومات الدول الأخرى .

ولقد حددت الولايات المتحدة الأمريكية ثمان محاور لمكافحة الفساد هي[١]:

١– الإصلاح الإقتصادى .

٢– تحقيق الشفافية .

٣– رفع كفاءة الجهاز الإداري والهيئات الحكومية .

٤– الإصلاح المالي بهدف خلق هيئات مراقبة مالية لها سلطات مناسبة .

٥– استقلال القضاء .

٦– وضع قانون خاص للتعاملات التجارية الدولية بما يضمن حق كل طرف فيه.

٧– رفع مستوى وعى وثقافة الشعب .

٨– تجديد ومراجعة القوانين القائمة بما يضمن وجود جهاز فعال لمراقبة ممارسات الفساد داخل حدود الدولة والفساد العام حيثما وجد .

---

(١) منقول من وزارة الدولة للتنمية الإدارية " لجنة الشفافية والنزاهة ، التقرير الأول :
http : www ap . gov . eglarabic , lagna / main . asbx

ثانيا: إسترجاع الأموال :

تعمل الولايات المتحدة أيضاً مع شركاء دوليين لتعقب وإسترجاع أموال الفساد . فالولايات المتحدة بإستخدامها أدوات تحقيقات تطبيق القانون ومصادرة الأموال وفرض الغرامات وتقدم أيضا المساعدة للتحقيقات الأجنبية لإسترجاع الأموال .

وخلال السنوات الأخيرة أعادت السلطات الأمريكية إلى بلدان مختلفة ملايين الدولارات التي أختلسها القادة السابقون لتلك البلدان ، ومن هنا نجد أن الولايات المتحدة الأمريكية تعد من أول دول العالم في مكافحة الفساد والرشوة ،حيث اتخذت إجراءات فعالة للقضاء على الفساد وآثاره السلبية ، وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من دول العالم المتقدمة في مكافحة الفساد، فوفقا لمؤشر (CPI) فإن درجة الولايات المتحدة الأمريكية ٧,٦ مما يدل على نجاح سياستها في التصدي للفساد الإداري والحد منه ، ويرجع نجاح الولايات المتحدة في هذا الأمر تبنيها عدة مبادرات شرعت في تنفيذها بدء من منتصف التسعينات (١) .

المبادرات الدولية الموجودة : (٢) .

- **في أوروبا طور مجلس أوروبا (COE) ثلاث أدوات دولية لإرشاد الأعضاء لمكافحة الفساد** وشكلت اثنتان من هذه الوثائق ميثاقين (ميثاق القانون الجنائي ضد الفساد الصادر سنة ١٩٩٧ عن مجلس أوروبا ، وميثاق القانون المدني ضد الفساد الصادر عن مجلس أوروبا).
- **وفى أمريكا اللاتينية تم التعاون سنة ١٩٩٦ بشأن الميثاق بين الدول الأمريكية** ضد الفساد برعاية منظمة الدول الأمريكية (OAS) التي أنشأت سنة ٢٠٠١ آلية مراجعة النظراء لرصد التطبيق حالياً هناك ٣٣ دولة من ضمنها الولايات المتحدة مشاركة في هذه الإتفاقية.

---

(١) انظر " باتريك جلين – واستيفان ج – كوبر – وموبزيس نعيم " " في الفساد والاقتصاد العالمي " كمبيرلي آن إليوت ، مرجع سابق ، ص ٣١ وما بعدها .

(٢) يراجع وزارة الدولة للتنمية الإدارية " لجنة الشفافية والنزاهة ، التقرير الأول :

http : www.ap . gov . eglarabic , lagna / main . asbx

- **في أسيا تبنت ٢١ دولة في منظمة أسيا – المحيط الهادي مجموعة** مبادىء غير ملزمة ضد الفساد ، هذه المجموعة المعروفة بخطة عمل البنك الأسيوى للتنمية / منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (ADB/OECD) لمكافحة الفساد في أسيا والمحيط الهادي تم تطويرها برعاية البنك الأسيوى للتنمية ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (ADB/OECD) .

- **وفى أفريقيا تم تبنى ميثاق الإتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد** من جانب رؤساء الدول في اجتماع القمة الأفريقية الذي عقد في مابوتو عاصمة موزمبيق في تموز /يوليو ٢٠٠٣ بروتوكول مجموعة التنمية الأفريقية الجنوبية (SADC) ضد الفساد لسنة ٢٠٠١ الذي يشتمل على إجراءات تبنتها الدول الأربع عشر في المجموعة المذكورة سنة ١٩٩٩.

- **وبالنسبة لجهود الدول العربية: حاولت الدول العربية القيام ببعض الجهود فيما يتعلق بمكافحة الفساد الإداري، يمكن إيجازها فيما يلي** [1] .

  - انعقاد مؤتمر وزراء الداخلية العرب في سنة١٩٨٧ .
  - انعقاد مؤتمرات بالمنظمة العربية للتنمية الإدارية في القاهرة سنة ١٩٩٩وخصصت حلقة كاملة من هذا المؤتمر لموضوع الفساد ثم تلاه مؤتمر في بيروت سنة ٢٠٠٢ .
  - إنعقاد بعض المؤتمرات في الجامعة العربية .
  - وثيقة الإسكندرية ٢٠٠٤ والتي بلورت رؤية عربية أصيلة حول قضايا الإصلاح وأولويات تضمنت عدة محاور للإصلاح .
  - وثيقة مسيرة التطوير والتحديث والإصلاح التي تبنتها القمة العربية في تونس سنة ٢٠٠٤.

---

(١) د/ ناصر خليفة عبد المولى سعيد، " تقييم دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في مكافحة الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية" ، مجلة مركز صالح عبد الله كامل للاقتصاد الإسلامي ، ج ١١ ، مصر ٢٠٠٧ ، ص ٤٤٤ وما بعدها .

الفرع الثاني

الإتفاقيات الدولية والعربية بشأن مكافحة الفساد الإداري

نتيجة للمبادرات السابقة المبذولة من جانب الدول المعنية بمكافحة الفساد، وإنتهاءً للمجهودات الرامية لهذا الهدف ، تولد من تلك المبادرات إتفاقيتان هامتان هما ، إتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد ، وإتفاقية الدول العربية لمكافحة الفساد وسوف نتحدث عن أهم البنود الواردة فيهما .

أولاً

إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الإتفاقية الأكثر شمولية والقابلة للتطبيق عالمياً إلى هذا التاريخ تم تطويرها تحت رعاية الأمم المتحدة ، شارك في المفاوضات الخاصة بميثاق الأمم المتحدة لمكافحة الفساد دامت سنتين والتي دخلت في حيز التنفيذ في ديسمبر ٢٠٠٥ أكثر من ٢٣٠ بلد ، وتغطى الإتفاقية جميع مجالات العمل وتقيم لأول مرة إطار عمل للتعاون في حالات إسترجاع الأموال ، وهى أيضا في طريقها لأن تكون أول إتفاقية دولية حقيقية لمكافحة الفساد تطبق عملياً ، حيث وقع عليها ١٤٠ دولة [١] .

أغراض الإتفاقية :[٢]

تقوم هذه الإتفاقية علي تحقيق عدة أغراض وذلك علي النحو التالي :

- ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجح.
- ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال إسترداد الموجودات .
- تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.

---

(١) جون براند ولينو – وديفيد لونا " معالجة الفساد عبر المعاهدات والالتزامات الدولية " مرجع سابق ،، ص ٣.

(٢) المادة ١ من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ،الجمعية العامة للأمم المتحدة ،الدورة ٥٨ ،البند ١٨٠ من جدول الأعمال ، ص ٦ .

نطاق التطبيق[1] .

- تنطبق هذه الإتفاقية، وفقا لأحكامها، على منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه، وعلى تجميد وحجز وإرجاع العائدات الناتجة من الأفعال المحرمة وفقا لهذه الاتفاقية.
- أغراض تنفيذ هذه الإتفاقية، ليس ضروريا أن تكون الجرائم المبينة فيها قد ألحقت ضرراً أو أذىً بأملاك الدولة، باستثناء ما تنص عليه خلافاً لذلك.

المحافظة علي سيادة الدول الأطراف[2] :

- تؤدي الدول الأطراف إلتزاماتها بمقتضى هذه الإتفاقية على نحو يتسق مع مبدأي تساوي الدول في السيادة وسلامة أراضيها، ومع مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى.
- ليس في هذه الإتفاقية ما يبيح للدولة الطرف أن تقوم في إقليم دولة أخرى بممارسة الولاية القضائية وأداء الوظائف التي يناط أداؤها حصراً بسلطات تلك الدولة الأخرى بمقتضى قانونها الداخلي.

ومعني ذلك :

أن تحترم إتفاقية مكافحة الفساد سيادة الدول الأطراف وتصونها ، والمادة ٤ هي الأدة الأساسية لصون السيادة الوطنية لدي تنفيذ شروط الإتفاقية ، كما أن هناك أحكاماً أخري تصون الحقوق المطلقة والسيادة الوطنية ترد في مواضع أخري من الإتفاقية ، فمثلاً عملاً بالفقرة ٩ من المادة ٣٠ [3] ، ليس في الإتفاقية ما يمس بالمبدأ القاضي بأن قانون الدولة الطرف الداخلي هو الذي يحكم :

- توصيف الأفعال المجرمة وفقاً للإتفاقية .
- الدفوع الواجب تطبيقها .

---

(١) منقول من المادة ٣ من إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، المرجع السابق ، ص٧ .

(٢) منقول من المادة ٤ من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، المرجع السابق ، ص ٨ .

(٣) منقول المادة ٣٠ من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، المرجع السابق ، ص ٢٤

- المبادىء القانونية التي تحكم مشروعية السلوك .
- الملاحقة والمعاقبة .

وعلاوة علي ذلك وعملاً بالفقرة ١ من المادة ٣٠ سالفة الذكر يتوقف علي الدولة الطرف أن تقرر العقوبات المناسبة ، مع مراعاة جسامة الجرم .

وبينت الإتفاقية بموجب المادة (٥) بعض السياسات والممارسات الوقائية التي يجب إتباعها لمكافحة الفساد وذلك علي النحو التالي :

١ **سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية[١] .**

- تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ، أوترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.
- تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.
- تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.
- تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الإقتضاء ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشارإليها في هذه المادة ، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد.

هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية[٢]

١- تكفل كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الإقتضاء، تتولى منع الفساد، بوسائل مثل:

---

(١) منقول المادة - من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، المرجع السابق ،ص ٩ .

(٢) منقول المادة ٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، المرجع السابق ، ص ٩ وما بعدها .

• تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة ٥ من هذه الإتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه، عند الاقتضاء .

• زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها.

٢- تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة ما يلزم من الإستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له ، وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للإضطلاع بوظائفهم.

٣- تقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد.

التجميد والحجز والمصادرة (١) :

١- تتخذ كل دولة طرف، إلى أقصى مدى ممكن ضمن نطاق نظامها القانوني الداخلي، ما قد يلزم من تدابير للتمكين من مصادر :

* العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مُجَرمة وفقاً لهذه الإتفاقية، أو ممتلكات تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات.

* الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي إستُخدمت أو كانت معدة للإستخدام في ارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية.

٢- تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير للتمكين من كشف أي من الأشياء المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة أو إقتفاء أثره أو تجميده أو حجزه، لغرض مصادرته في نهاية المطاف.

٣- تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتنظيم إدارة السلطات المختصة للممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو المصادرة، المشمولة في الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة.

---

(١) منقول المادة ٣١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، المرجع السابق ، ص ٢٥

٤- إذا حُولت هذه العائدات الإجرامية إلى ممتلكات أخرى أو بـدلت بهـا، جزئياً أو كلياً، وجب إخضاع تلك الممتلكات، بدلا من العائدات، للتـدابير المشار إليها في هذه المادة .

٥- إذاخُلطت هذه العائدات الإجرامية بممتلكـات اكتُسبت مـن مـصادر مشروعة، وجب إخضاع تلك الممتلكات للمصادرة فـي حـدود القيمـة المقدّرة للعائدات المخلوطة، مع عدم المساس بـأي صـلاحيات تتعلـق بتجميدها أو حجزها.

٦- تخضع أيضا للتدابير المشار إليها في هذه المادة، على نفس النحو وبنفس القدر الساريين على العائدات الإجرامية، الإيرادات أو المنافع الأخـرى المتأتية من هذه العائدات الإجرامية، أو من الممتلكات التي حُولت تلـك العائدات إليها أو بُدلت بها، أو من الممتلكات التي اختلطـت بهـا تلـك العائدات.

٧- لأغراض هذه المادة من هذه الإتفاقية، تُخول كل دولة طرف محاكمها أو سلطاتها المختصة الأخرى أن تأمر بإتاحة السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية أو بحجزها، ولا يجوز للدولة الطرف أن تـرفض الإمتثـال لأحكام هذه الفقرة بحجة السرية المصرفية .

٨- يجوز للدول الأطراف أن تنظر في إمكانية إلـزام الجـاني بـأن يبـيّن المصدر المشروع لهذه العائدات الإجراميـة المزعومـة أو للممتلكـات الأخرى الخاضعة للمصادرة، ما دام ذلك الإلزام يتوافـق مـع المبـادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع طبيعة الإجراءات القضائية والإجـراءات الأخرى.

٩- لا يجوز تأويل أحكام هذه المادة بما يمس بحقوق أطراف ثالثـة حـسنة النية.

١٠- ليس في هذه المادة ما يمس بالمبدأ القاضي بأن يكون تحديـد وتنفيـذ التدابير التي تشير إليها متوافقين مع أحكام القانون الداخلي للدولة الطرف وخاضعين لتلك الأحكام.

حماية الشهود والخبراء والضحايا [1] :

١- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقا لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها لتوفير حماية فعّالة للشهود والخبراء الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال مُجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي إنتقام أو ترهيب محتمل .

٢- يجوز أن تشمل التدابير المتواخاة في الفقرة ١ من هذه المادة، ودون مساس بحقوق المدعى عليه، بما في ذلك حقه في محاكمة حسب الأصول:

- إرساء إجراءات لتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، كالقيام مثلاً، بالقدر اللازم والممكن عملياً، بتغيير أماكن إقامتهم والسماح، عند الاقتضاء، بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم أو بفرض قيود على إفشائها .
- توفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلا بالإدلاء بالشهادة، بإستخدام تكنولوجيا الإتصالات، مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة .

٣- تنظر الدول الأطراف في إبرام إتفاقات أو ترتيبات مع دول أخرى بشأن تغيير أماكن إقامة الأشخاص المشار إليهم في الفقرة ١ من هذه المادة.

٤- تسري أحكام هذه المادة أيضا على الضحايا إذا كانوا شهوداً.

٥- تتيح كل دولة طرف، رهنا بقانونها الداخلي، إمكانية عرض آراء وشواغل الضحايا وأخذها بعين الإعتبار في المراحل المناسبة من الإجراءات الجنائية المتخذة ضد الجناة، على نحو لا يمس بحقوق الدفاع.

حماية المبَلغين [2] :

تنظر كل دولة طرف في أن تُدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مُسوِغ لها لأي شخص يقوم،

---

(١) منقول المادة ٣٢ من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، المرجع السابق ص ٢٦ .

(٢) منقول المادة ٣٣ من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، المرجع السابق ص ٢٧ .

بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية .

ثانياً

الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد

إقتناعاً من جامعة الدول العربية بأن الفساد ظاهرة إجرامية متعددة الأشكال ذات آثار سلبية علي القيم الأخلاقية والحياة السياسية ، والنواحي الاقتصادية والإجتماعية ، وإذ تضع أن التصدي للفساد لا يقتصر دوره علي السلطات الرسمية للدولة ، وإنما يشمل أيضاً الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني التي ينبغي أن تؤدي دوراً فعّالاً في هذا المجال ، ورغبة منها في تفعيل الجهود العربية والدولية الرامية إلي مكافحة الفساد والتصدي له ، ولغرض تسهيل مسار التعاون الدولي في هذا المجال ، لاسيما ما يتعلق بتسهيل تسليم المجرمين ، وتقديم المساعدة القانونية المتبادلة ، وكذلك إسترداد الممتلكات ، وتأكيداً منها علي ضرورة التعاون العربي لمنع الفساد ومكافحته بإعتباره ظاهرة عابرة للحدود الوطنية ، وإلتزاماً منها بالمباديء الدينية السامية والأخلاقية النابعة من الأديان السماوية ومنها الشريعة الإسلامية الغراء ، وبأهداف ومباديء ميثاق جامعة الدول العربية والأمم المتحدة ، والإتفاقيات والمعاهدات العربية والإقليمية والدولية في مجال التعاون القانوني والقضائي والأمني قامت هذه الإتفاقية [١] .

ولقد وافق عليها مجلسا وزراء الداخلية والعدل العرب في إجتماعهما المشترك المنعقد بمقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بالقاهرة بتاريخ ١٤٣٢/١/١٥هـ- الموافق ٢٠١٠/١٢/٢١ م. ثم دخلت هذه الإتفاقية الإتفاقية حيز النفاذ بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٩ ، بعد مضي ثلاثين يوماً من تاريخ إيداع وثائق التصديق عليها من قبل سبع دول عربية ، وذلك عملاً بالفقرة ٣ من المادة ٣٥ ومن ذات الإتفاقية . ولقد انضمت جمهورية مصر العربية لهذه الإتفاقية في عام ٢٠١٤.

---

(١) منقول من الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد : الديباجة ، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية ، إدارة الشؤن القانونية ، الشبكة العربية ، ص ١ .

أهداف الإتفاقية : [1]

قامت الإتفاقية علي عدة أهداف تتمثل في :

١- تعزيز التدابير الرامية إلي الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل أشكاله وسائر الجرائم المتصلة بهه وملاحقة مرتكبيها .

٢- تعزيز التعاون العربي علي الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه وإسترداد الموجودات .

٣- تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون .

٤- تشجيع الأفراد ومؤساسات المجتمع المدني علي المشاركة الفعّالة في منع ومكافحة الفساد.

المحافظة على سيادة الدول الأعضاء : [2]

أولت الإتفاقية إهتماماً بالغاً بالسيادة والسلامة الإقليمية ، وعدم التـدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء ، حيث بينت الآتي :

١- تؤدي الدول الإطراف إلتزاماتها بمقتضي هذه الإتفاقية علي نحو يتفق مع مباديء تساوي الدول في السيادة والسلامة الإقليمية وعدم التـدخل فـي الشئون الداخلية للدول .

٢- لا تبيـح هـذه الإتفاقية لدولـة طـرف أن تقـوم فـي إقلـيم دولـة طرف أخري لممارسة الولاية القـضائية وأداء الوظـائف التـي ينـاط أداؤها حـصراً بـسلطات تلـك الدولـة الأخـري بمقتـضي قانونهـا الداخلي .

التجريم :

مع مراعاة أن وصف أفعال الفساد المجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية يخـضع للدولة الطرف ، تعتمد كل دولة وفقاً لنظامها القانوني ما قد يلزم من تـدابير

---

(١) منقول الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد : المادة ٢ ، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية ، إدارة الشؤن القانونية، الشبكة العربية ، ص ٢ وما بعدها .

(٢) منقول من الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد : المادة ٣ ، الأمانة العامـة لجامعـة الـدول العربية ، إدارة الشؤن القانونية، الشبكة العربية ، ص٣ .

تشريعية وتـدابير أخري لتجريم الأفعال التالية عنـدما ترتكـب قـصداً أو عمداً[1]:

١- الرشوة في الوظائف العمومية .

٢- الرشوة في شركات القطاع العـام والـشركات المـساهمة والجمعيـات والمؤسسات المعتبرة قانونا ذات نفع عام .

٣- الرشوة في القطاع الخاص .

٤- رشوة الموظفين العمومين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، فيما يتعلق بتصريف الإعمال التجارية الدولية داخل الدولة الطرف .

٥- المتاجرة بالنفوذ .

٦- إساءة إستغلال الوظائف العمومية .

٧- الإثراء غير المشروع .

٨- غسل العائدات الإجرامية .

٩- إخفاء العائدات الإجرامية المتحصلة من الأفعال الوراد في هذه المادة .

١٠- إعاقة سير العدالة .

١١- إختلاس الممتلكات العامة والإستيلاء عليها بغير حق .

١٢- إختلاس ممتلكات الشركات المساهة والجمعيات الخاصة ذات النفع العام والقطاع الخاص .

١٣- المشاركة أو الشروع في الجرائم الورادة في هذه المادة .

تدابير الوقاية والمكافحة : [2]

أوضحت الإتفاقية بعض التدابير الوقائية للوقاية ومن تفـشي ظـاهرة الفساد والمتمثلة في :

١- تقوم كل دولة طرف – وفقاً للمباديء الأسـاسـية لنظامهـا القـانوني – بوضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعّالة منسقة للوقاية من الفساد ومكافحته ،

---

(١) منقول من الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد : المادة ٤ ، الأمانة العامـة لجامعـة الـدول العربية ، إدارة الشون القانونية، الشبكة العربية ، ص ٣ وما بعدها .

(٢) منقول من الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد : المادة ١٠ ، الأمانة العامة لجامعـة الـدول العربية ، إدارة الشون القانونية، الشبكة العربية ، ص ٦ وما بعدها .

من شأنها مشاركة المجتمع وتجسيد مباديء سيادة القانون ، وحسن إدارة الشئوون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.

٢- تسعي كل دولة طرف إلي إرساء سبل فعالة تهدف إلي الوقاية من الفساد.

٣- تسعي كل دولة طرف إلي إجراء تقييم دوري للتشريعات والتدابير الإدارية ذات الصلة ، بغية تقرير مدي كفايتها للوقاية من الفساد ومافحته.

٤- تسعي كل دولة طرف وفقاً للمباديء الأساسية لقانونها الداخلي إلي إعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تقرر الشافية وتمنع تضارب المصالح بين الموظف والجهة التي يعمل بها ، سواء القطاع العام أو الخاص .

٥- تسعي كل دولة طرف إلي أن تطبق ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية مدونات ومعايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العامة.

٦- تنظر كل دولة طرف أيضاً وفقاً للمباديء الأساسية لقانونها الداخلي في إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد عند علمهم بها أثناء أدائهم وظائفهم .

٧- تسعي كل دولة طرف بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم تقوم علي الشفافية والتنافس ، وعلي معايير موضوعية فيما يتعلق بالمشتريات العمومية والمناقصات ، وذلك لغايات منع الفساد .

٨- بغية منع الفساد في القطاع الخاص تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير وفقاً لقوانينها الداخلية ولوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات والكشف عن البيانات المالية، ومعاييرالمحاسبة ومراجعة الحسابات ، لمنع القيام بالأفعال التالية بغرض ارتكاب أي من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية :

- أنشاء حسابات خارج الدفاتر .
- إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر ، أو دون تبيينها بصورة وافية .
- تسجيل نفقات وهمية .
- قيد إلتزامات مالية دون تبيين غرضها علي الوجه الصحيح .

- إستخدام مستندات زائفة .
- الإتلاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.

١٠- تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الإقتضاء ووفقا للمبادئ الأساسية ، لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة ، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى الوقاية من الفساد.

١١- تكفل كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الإقتضاء ، تتولي منع زمكافحة الفساد بوسائل مثل:

أ- تنفيذ السياسات المشار إليها في هذه المادة والإشراف على تنفيذها عند الإقتضاء.

ب- زيادة المعارف المتعلقة بالوقاية من الفساد وتعميمها.

١٢- تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة (١٠) من هذه المادة ما يلزم من إستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له ، وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم.

حماية المبلغين والشهود والضحايا:

توفر الدولة الطرف الحماية القانونية اللازمة للمبلغين والشهود والضحايا، الذين يُدلون بشهادة تتعلق بأفعال تجرمها هذه الإتفاقية ، وتشمل هذه الحماية أقاربه والأشخاص وثيقي الصلة بهم ، من أي إنتقام أو ترهيب محتمل ، ومن وسائل هذه الحماية [1] :

- توفير الحماية لهم في أماكن إقامتهم .

---

(١) منقول من الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد : المادة ١٤، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية ، إدارة الشؤن القانونية، الشبكة العربية ، ص ١١وما بعدها .

- عدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم .
- أن يدلي المبلغون والشهود والخبراء والضحايا بأقوالهم علي نحو يكفل سلامتهم ، مثل الإدلاء بالشهادة عبر إستخدام تقنية الإتصالات .
- إتخاذ الإجراءات العقابية بحق كل من أفشي معلومات متعلقة بهوية أو أماكن تواجد المبلغين أو الشهود أو الخبراء أو الضحايا .

مساعدة الضحايا : (1)

١- يتعين علي كل دولة طرف أن تضع قواعد إجرائية ملائمة توفر لضحايا الجرائم المشمولة بهذه الإتفاقية سبل الحصول علي التعويض وجبر الأضرار .

٢- يتعين علي كل دولة طرف أن تتحيح - رهناً بقانونها الداخلي - إمكانية عرض آراء الضحايا ، وأخذها بعين الإعتبار في المراحل المناسبة من الإجراءات الجنائية المتخذه بحق الجناة علي نحو لا يمس بحقيق الدفاع .

المطلب الثاني

دور منظمة الشفافية الدولية والمؤسسات الدولية في مكافحة الفساد الإداري

تجدر الإشارة إلى أن الفكرة التي فجرت الحركة العالمية لمقاومة الفساد انطلقت من رؤية تتمحور في البداية حول خطورة الدور الذي تلعبه شركات التصدير العالمية الكبرى من إفساد الرسميين في الدول النامية ، ومن هنا جاءت معارضة المنظمات الدولية الحكومية وتحفظها في البداية ،غير أنه سرعان ما تبين من الحوار حول هذه القضية أن ضمانات الجدية والفاعلية تقضى بضرورة التعامل مع الظاهرة ككل والعمل على مكافحة كل أنواع الفساد وأياً كان مصدره ، وأياً كانت وسائله وأساليبه وطبيعة النظم الذي تقرره والبيئة التي ترعاه وتنميه ، وفى إطار هذا الشمول وجدت كل المنظمات الدولية الحكومية والتي تعين عليها هي أيضا أن تعطى المثل

---

(١) الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد : المادة ١٥، المرجع السابق ، ص ١٢ وما بعدها

والنموذج على شفافيتها هي قبل أن تطالب الآخرين بالشفافية مدخلاً خاصاً بها للتعامل مع موضوع محاربة الفساد والترويج للحكم الصالح بما يتناسب مع أهدافها ووظائفها وصلاحيتها [١] .

وتنقسم المؤسسات الدولية إلى أنواع عديدة تتباين في وظائفها وأهدافها وبالتالي فمن الطبيعي أن تتباين الوسائل والآليات التي تستخدمها في تحقيق هذه الوظائف والأهداف ، ولأن النشاط الدولي المتعلق بمكافحة الفساد وإرساء دعائم الحكم يمس الكثير من الجوانب التي تتعلق بعملية بناء المؤسسات، كما يمس عملية رسم السياسات في كافة الميادين والمجالات فمن الطبيعي أن نجد كل من يرغب من المؤسسات الدولية لنفسه دوراً مباشراً أو غير مباشر يلعبه في إطار هذا النشاط ، ويمكن تقسيم المؤسسات الدولية المعنية أكثر من غيرها بالنشاط الدولي لمكافحة الفساد إلى ثلاث أنواع [٢] :

١- " المنظمات الدولية الحكومية العامة الإختصاص، العالمية منها مثل "الأمم المتحدة " أو الإقليمية مثل " الإتحاد الأوروبي والإتحاد الأفريقي ومنظمة الدول الأمريكية " وغيرها، وتلعب هذه المنظمات دوراً هاماً في مكافحة الفساد والترويج للحكم الصالح وتقوم هذه المنظمات باستخدام وسائل لمكافحة الفساد من أهمها " المساعدة في صياغة وإبرام معاهدات دولية لمكافحة الفساد ومتابعة تنفيذ ما تتضمنه هذه المعاهدات من التزامات " .

٢- "المنظمات الدولية المتخصصة :

مثل مجموعة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية والمؤسسات المشابهة لها على الصعيد الإقليمي ، وتعتبر هذه المنظمات الأكثر إلتصاقا بموضوع مكافحة الفساد وتستخدم هذه المنظمات مجموعة متنوعة من الوسائل والآليات ربما كان من أهمها القيام بالدراسات لتشخيص الظاهرة ومعالجتها وتقديم مساعدات تنمية مباشرة للدول الأعضاء لمعاونتها في بناء قدراتها ومؤسساتها الوطنية في هذا المجال "

---

(١) منقول من د/ حسن نافعة " دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية الدولية " مرجع سابق ، ص ٥٤٢ .

(٢) د/ حسن نافعة، المرجع السابق ، ص ٥٤٣ .

والنموذج على شفافيتها هي قبل أن تطالب الآخرين بالشفافية مدخلاً خاصاً بها للتعامل مع موضوع محاربة الفساد والترويج للحكم الصالح بما يتناسب مع أهدافها ووظائفها وصلاحيتها (١) .

وتنقسم المؤسسات الدولية إلى أنواع عديدة تتباين في وظائفها وأهدافها وبالتالي فمن الطبيعي أن تتباين الوسائل والآليات التي تستخدمها في تحقيق هذه الوظائف والأهداف ، ولأن النشاط الدولي المتعلق بمكافحة الفساد وإرساء دعائم الحكم يمس الكثير من الجوانب التي تتعلق بعملية بناء المؤسسات، كما يمس عملية رسم السياسات في كافة الميادين والمجالات فمن الطبيعي أن نجد كل من يرغب من المؤسسات الدولية لنفسه دوراً مباشراً أو غير مباشر يلعبه في إطار هذا النشاط ، ويمكن تقسيم المؤسسات الدولية المعنية أكثر من غيرها بالنشاط الدولي لمكافحة الفساد إلى ثلاث أنواع (٢) :

١- " المنظمات الدولية الحكومية العامة الإختصاص، العالمية منها مثل "الأمم المتحدة " أو الإقليمية مثل " الإتحاد الأوروبي والإتحاد الأفريقي ومنظمة الدول الأمريكية " وغيرها، وتلعب هذه المنظمات دوراً هاماً في مكافحة الفساد والترويج للحكم الصالح وتقوم هذه المنظمات باستخدام وسائل لمكافحة الفساد من أهمها " المساعدة في صياغة وإبرام معاهدات دولية لمكافحة الفساد ومتابعة تنفيذ ما تتضمنه هذه المعاهدات من التزامات " .

٢- "المنظمات الدولية المتخصصة :

مثل مجموعة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية والمؤسسات المشابهة لها على الصعيد الإقليمي ، وتعتبر هذه المنظمات الأكثر إلتصاقا بموضوع مكافحة الفساد وتستخدم هذه المنظمات مجموعة متنوعة من الوسائل والآليات ربما كان من أهمها القيام بالدراسات لتشخيص الظاهرة ومعالجتها وتقديم مساعدات تنمية مباشرة للدول الأعضاء لمعاونتها في بناء قدراتها ومؤسساتها الوطنية في هذا المجال "

---

(١) منقول من د/ حسن نافعة " دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية الدولية " مرجع سابق ، ص ٥٤٢ .

(٢) د/ حسن نافعة، المرجع السابق ، ص ٥٤٣ .

٣- "منظمات الشفافية الدولية وهى منظمة غير حكومية تقوم بعمل بالغ الأهمية في هذا المجال.

لذا سنتحدث عن دور منظمة الشفافية الدولية، ثم جهود البنك الدولي، ثم صندوق النقد الدولي في مكافحة الفساد الإداري.

منظمة الشفافية الدولية ومكافحة الفساد الإداري:

<u>لمحة عامة:</u> منظمات الشفافية الدولية هي التعبير المؤسسي عن حركة عالمية لمكافحة الفساد أفرزها مجتمع مدني عالمي ظهر في قمة تألقه في سياق عملية التحول الكبرى التي طرأت على النظام والمجتمع وعلى العلاقات الدولية بصفه عامه عقب انتهاء الحرب الباردة وانهيار وتفكك الإتحاد السوفيتي ، وعلى الرغم من أن هذه الحركة قادها رجال لهم خلفيات وانتماءات مهنية وفكرية واجتماعية ووطنية متعددة ولكنهم أجمعوا على شيء واحد هو أن الفساد انتشر في الأرض وأصبح ظاهرة تعوق تحقيق أهداف التعاون الدولي في كافة المجالات وينبغي مقاومتها ، وعلى الرغم من تعدد الشخصيات التي ساهمت في إطلاق هذه الحركة إلا أنة يمكن القول بأن الألماني بيتر أيجن (peter eigen) [١] . قد لعب دوراً هاماً في هذه الحملة ، ففي مايو ١٩٩٣ تمكنت عشر شخصيات قيادية في هذه الحركة تنتمي إلى خمس دول وقارات مختلفة من عقد إجتماع إنتهت في نهايته من التوقيع على الميثاق التأسيسي الذي أطلق منظمة الشفافية الدولية (transparency International) ونظراً إلى التأييد الكبير الذي تمتعت به هذه المنظمة الدولية في العديد من أوساط المجتمع المدنى العالمى منذ اللحظة الأولى لولادتها فسرعان ما جسدت هذه المنظمة حركة جماهيرية عالمية مؤثرة ، كما أنها وجدت ترحيباً جماهيرياً ملموساً في العديد من الأوساط الدولية[٢].

---

(١) بيتر أيجن : هو أحد كبار الموظفين السابقين في البنك الدولي ، وصاحب الخبرة الواسعة في قضايا التنمية في أفريقيا وأمريكا اللاتينية .

(٢) منظمة الشفافية الدولية ، مرجع سابق .

وسائل وآليات منظمة الشفافية الدولية للحد من الفساد الإداري : (١)

لم يكن من المستغرب أن تتصور منظمة الشفافية الدولية أن جانبا أساسيا من أهدافها الرئيسية في مكافحة الفساد يمكن أن يتحقق إذا ما تم لفت نظر الجمهور الواسع إلى عمليات الفساد والإفساد التي تمارسها الشركات الدولية الكبرى وكشفها أمام الجمهور.

ولقد قامت منظمة الشفافية الدولية بتعريف ظاهرة الفساد وكشف أبعادها وبيان أسبابها ومتابعتها واقتراح وسائل وطرق فعالة من أجل التصدي للفساد وذلك من خلال:

- **جمع المعلومات عن الظاهرة وبلورة مناهج وأساليب جديدة لقياسها :**

ويعتبر هذا العمل الأساس الذي انطلقت منه المنظمة لتبنى عليها محاولتها الرائدة في بلورة ما اسمته بـ "النظام الوطني للنزاهة" الذي يتضمن حصراً وتحديدا لمجمل العوامل والمتغيرات التي يمكن أن تدخل في قياس درجة نزاهة واستقامة أي نظام على المستوى الوطني .

- **العمل كمستشار فني أو كبيت خبرة عالمي متطوع لمكافحة ظاهرة الفساد:**

فمنذ عام ١٩٩٥ والذي شهدت دعوى سكرتارية منظمة الشفافية الدولية إلى حضور المؤتمر الدولي السابع لمكافحة الفساد والذي عقد في "**بكين**" أصبحت هذه المنظمة بمثابة السكرتارية الفنية المكلفة بمهمة التحضير والإعداد الفني لهذه المؤتمرات مما أتاح لها فرصة مهمة للتعرف على الأوساط النشطة في مجال مكافحة الفساد.

- **التعاون مع المؤسسات التجارية والمالية الدولية أو العالمية ذات السمعة المهنية المحترمة :**

في إطار ما يعرف بمشروع "**أعرف عميلك**" وذلك لبلورة مبادىء وقواعد عامة تهيىء وتساعد على مكافحة الفساد وبشكل أفضل.

---

(١) منظمة الشفافية الدولية ، مرجع سابق .

• لعب دور "اللوبي" المنظم لدى المنظمات الدولية الحكومية العالمية منها والإقليمية للمساهمة في الجهود الرامية إلى بلورة الأدوات والآليات القانونية المناسبة لمكافحة الفساد وفي هذا الصدد يمكن القول بأن منظمة الشفافية لعبت دوراً محورياً في الجهود التي أثمرت عن إبرام العديد من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الخاصة بمكافحة الفساد.

ولقد تمخض عن عمل منظمة الشفافية الدولية في العشر سنوات الأخيرة مجموعة من أدوات وآليات ناجحة لمحاربة الفساد والتي تم تكيفها وتطوير عملها من قبل أفرع منظمة الشفافية الدولية لتتناسب على المستوى المحلي "النزاهة "و"الشفافية" هما المفتاحان اللذان يدور حولهما كل شيء : فميثاق النزاهة يصف في بداية عملية طرح مناقصه أحد المشاريع اتفاقا معلناً عنه بين صاحب التكليف والمكلف أو"المرشح"، حيث يقوم كل المشاركين بإلزام أنفسهم بعدم تقديم أو قبول أية رشاوى ونشر كل المعلومات المتعقلة بعملية المناقصة ، كذلك تم منع إجراء أي اتفاقيات خفية بين مقدمي العروض وتسريب معلومات سرية من قبل ممثلي الجهة الطارحة للمناقصة إلى مقدمي العروض ، ومن لا يلتزم بهذه الشروط يتم معاقبته بدفع غرامة مالية ووضع اسمه في قائمة سوداء ولا يسمح له في المشاركة في عمليات المناقص المستقبلية(١).

آليات المؤسسات المالية في مكافحة الفساد الإداري :

أولا : جهود البنك الدولي في مكافحة الفساد الإداري :

يعد البنك الدولي من أكثر الأطراف الدولية اهتماما بمكافحة الفساد لكونه أكبر الجهات الراعية لبرنامج تنمية المجتمعات وتمويلها على المستوى الدولي وقد أعلن البنك الدولي حملة ضد ما أطلق عليه "سرطان الفساد" وبادر بوضع إستراتيجية جديدة لنشاطه في مجال مكافحة الفساد وتتضمن تلك الإستراتيجية أربع محاور وهي (٢) :

---

(١) منظمة الشفافية الدولية : يداً بيد من أجل مكافحة آفة العصر.
http: // www . dw- World. de/ dw / article

(٢) اللواء د/ محمد الأمين البشري " الفساد والجريمة المنظمة " جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، ١٤٢٨هـ ، ٢٠٠٧ م ، ١٤٦ وما بعدها .

• منع كافة أشكال الإحتيال والفساد في المشاريع الممولة من قبل البنك الدولي كشرط أساسي لتقديم العون للدول النامية .

• تحديد شروط ومعايير الإقراض ووضع سياسة المفاوضات .

• إختيار وتصميم المشاريع .

• تقديم العون والدعم للجهود الدولية لمحاربة الفساد .

ولقد أنشأ البنك الدولي دائرة خاصة للتحقيق فيما يعتبر سلوكاً فاسداً أوعمل غير أخلاقي من قبل كل من له علاقة بالمشاريع التي يمولها البنك الدولي ، كما تعتبر من ضمن الإجراءات الهامة التي إتخذها البنك الدولي ولا سيما من ناحية إعلان ونشر عدم أهلية الأشخاص والشركات التي تثبت إدانتها بالفساد أو التزوير للاشتراك في مشاريع يقوم البنك الدولي بتمويلها ، لذا فإن هذه الإجراءات ذات أثر مهم في مكافحة الفساد على الصعيد العالمى[١] .

ثانيا: جهود صندوق النقد الدولي في مكافحة الفساد الإداري :

قام صندوق النقد الدولي بدور كبير في مكافحة الفساد وذلك بوضع ضوابط تتعلق بتقديم القروض والمساعدات ، وأكد الصندوق على وقف وتعليق مساعداته المالية لأية دولة يثبت أن الفساد الحكومي فيها يعيق الجهود الخاصة وتجاوز مشاكلها الاقتصادية وحدد الصندوق حالات الفساد كالأتي[٢]:

• الممارسات المرتبطة بتمويل الأموال العامة إلى غير المجالات المحددة لها.

• تورط الموظفين الرسميين في عمليات تحايل جمركية أو ضريبية .

• إساءة استخدام إحتياطى العملات الصعبة من قبل هؤلاء الموظفين .

• إستغلال السلطة من قبل المشرفين على المصارف .

• الممارسات الفاسدة في مجال تنظيم الاستثمار الأجنبي المباشر .

---

(١) د/ داود خير الله " الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها " دراسة منشورة ضمن ملف الفساد والحكم الصالح " مرجع سابق ، ٤٤٠ وما بعدها .

(٢) اللواء د/ محمد الأمين البشري " الفساد والجريمة المنظمة " مرجع سابق ، ١٤٦ وما بعدها.

وفى إطار وظيفة الصندوق الإستشارية والرقابية تنص المعاهدة التأسيسية على حق الصندوق في الإشراف على نظام النقد العالمى على نحو يتيح له ممارسة الرقابة الدقيقة والإشراف على سياسات أسعار الصرف في الدول الأعضاء ، وتتعهد الدول الأعضاء في الوقت نفسه بالتعاون مع الصندوق في جهوده الرقابية لتحقيق الإستقرار في سوق أسعار الصرف ، ومع كثرة الحديث عن متطلبات ومعايير الشفافية ومكافحة الفساد في المجتمع الدولي كان من الطبيعي أن ينسحب هذا الحديث إلى كافة العاملين في النظام الدولي بما في ذلك صندوق النقد الدولي وفي هذا السياق يحرص الصندوق على تمتع سياساته وعملية صنع القرار من خلال التحرك على مستويين هما(١) :

الأول : إتاحة أكبر قدر ممكن من المعلومات والتحليلات الخاصة بالدول الأعضاء والمناقشات التي تدور حول تقارير الخبراء بشأنها داخل الصندوق كي تصبح هذه المعلومات في متناول كافة الجهات المحلية والإقليمية والدولية المعنية والتي يمكن أن تسهم بالرأي أو المشورة أو التوجيه وبالتالي تصحيح ما قد يرتكب من أخطاء .

الثاني : تعزيز قواعد مسائلة الصندوق أمام حكومات الدول الأعضاء وأمام الجمهور على حد سواء عن طريق اللجوء لسياسات وأنشطة الصندوق تقوم بها مكاتب خبرة مستقلة.

المطلب الثالث

تفعيل دور أجهزة الدولة الرقابية في مكافحة الفساد

تمهيد وتقسيم :

لقد قامت معظم الدول في العصر الحديث باتباع إجراءات إدارية ومؤسسية مختلفة، وذلك كأدوات أساسية لإيجاد البيئة المناسبة لدفع المسؤليين الحكوميين للإهتمام بالمصلحة العامة، فإيجاد بنية من الإجراءات الوقائية

---

(١) د/ حسن نافعة " دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية الدولية " مرجع سابق ، ص٥٥٤- ٥٥٩ .

والعلاجات السياسية والإدارية جنباً إلى جنب مع نظام من الإجراءات الوقائية التشريعية ومراجعة عامة للقرارات الإدارية ليصبح أمرا ضروريا ، إن تحقيق التكامل والعدالة والفاعلية والمسائلة في عملية صناعة القرار الإداري من خلال عملية ديموقراطية ، ومؤسسات سياسية تمثله بشكل أساسي في إرساء دعائم حكومية جيدة ، يعتبر ذلك في كثير من الحالات أداه فعالة لمكافحة الفساد(١).

وكما ذكرنا قبل ذلك أن من أهم أسباب الفساد هي الحرص على كسب المال عن طريق استغلال السلطة والنفوذ ، وذكرنا أيضا أن تضخم الجهاز الحكومي في الدول العربية من وزارات وهيئات ومؤسسات عامه ومصالح وما اعتراها من الضعف والقصور في الأداء وسوء تنظيمها الإداري والمالي جعلها محلاً لاستغلال ذلك الخلل الذي ينتشر فيه الفساد والرشوة .

وعلى ذلك سيتعرض الباحث في هذا المطلب للحديث عن ماهية الرقابة وأهميتها وأهدافها ، ثم الحديث عن مكافحة الفساد عن طريق رقابة أجهزة الدولة علي أداء الجهاز الإداري وذلك على النحو التالي :

الفرع الأول : مفهوم وأهمية الرقابة على أداء الجهاز الإداري .

الفرع الثاني: أهداف الرقابة على أداء الجهاز الإداري .

الفرع الثالث: رقابة أجهزة الدولة على أداء الجهاز الإداري .

الفرع الأول

مفهوم وأهمية الرقابة على الجهاز الإداري

تعتبر الرقابة حلقة من حلقات العملية الإدارية ذاتها فهي ليست نشاطا مستقلاً بل هي نشاط متداخل مع جميع الأنشطة الأخرى ، كما أنها تعتبر نشاطاً مستمراً تدور وجوداً وعدماً مع العملية الإدارية باستمرار ، وإستمرار العملية الإدارية يجعل من الرقابة أيضا نشاطاً

---

(١) الفساد في الحكومة ، مرجع سابق ، ص ٢٥ .

مستمراً وهو ينطوي على مواجهته المستمرة للمشكلات وإيجاد حلول لكل ما يجد أثناء سير النشاط [1] .

ولم يتفق الفقه كعادته حول تحديد دقيق لمفهوم الرقابة ، حيث انطلق كلاً منهم لهذا الغرض من زاوية تعكس أو تعبر عن البيئة الثقافية .

علي أن إختلاف المذاهب السياسية والأفكار الاجتماعية والنظم الاقتصادية والمالية السائدة تعتبر من أهم العوامل التي أدت إلى صعوبة وضع تعريف شامل للرقابة، ولكن إذا كان الفقهاء قد إختلفوا في تعريفاتهم للرقابة فإن هذا الإختلاف لا يعد إختلافا جوهرياً يؤثر على عملية الرقابة أو مضمونها وإنما مراجعة مدخل كل باحث إلى عملية الرقابة[2].

وفى ضوء ما تقدم سوف نتناول أولاً ماهية الرقابة بصفة عامة ثم نوضح بعد ذلك أهميتها.

مفهوم الرقابة :

البعض يرى أن الرقابة هي"تفتيش وتخويف أو تهديد بقوة السلطة والجزاءات الرسمية : " ومن هنا قيل أن الرقابة هي "استخدام السلطة والسطوة أو القوة والنفوذ لإجبار الأفراد على تنفيذ الأوامر والتعليمات ومحاسبتهم وتوقيع العقاب عليهم في حالة خطأهم أو إهمالهم"[3] .

وبناءً على هذا التعريف فإن إهمال رجل الإدارة وعدم تنفيذه للأوامر والتعليمات يؤدى إلى محاسبته وتوقيع العقاب عليه أيا كان موقعه الإداري وهذا ما يؤدى إلى التصدي لحالات الإنحراف والفساد الإداري .

---

(١) استاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي "مباديء علم الإدارة العامة"، مرجع سابق، ص ٣٧١ .
- أيضاً د/ محسن العبودي " الإدارة العامة " العملية الأدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩١- ١٩٩٢ ، الجزء الأول ، ص ٦٣٤ .

(٢) د/ أشرف السيد حامد قبال " دور الأجهزة الرقابية في الرقابة علي تنفيذ الموازنة العامة " مرجع سابق ، ص ٣.

(٣) Mills, A. E .The Dynamics OF Management Contral Systems Business Publications Ltd. London 1967 P. 160 .

أشار إليه د/ رمضان محمد بطيخ " الرقابة علي أداء الجهاز الإداري " دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية ، الطبعة الأولي ، ١٩٩٤ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ١٥ .

ويرى البعض بأن الرقابة هي الكشف عن الإنحرافات أياً كان موقعها سواء في ذلك الإنحرافات عما يجب إنجازه أوالإنحرافات عن الإجراءات والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم حتى تصحح ولا تظهر مرة أخرى في المستقبل [١].

ويعتبر من أهم التعريفات التي قيلت في الرقابة هي:

١- التحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المقررة والتعليمات الصادرة والكشف عن نقاط الضعف والقصور وعلاجها ومنع تكرارها[٢].

٢- الوسيلة التي تستطيع بها القيادة تصحيح أداء العاملين بهدف التأكد من أن الخطة الموضوعية يتم تنفيذها والالتزام بها [٣].

٣- قدرة فرد أو مجموعة من الأفراد في التأثير على سلوك فرد أخر أو مجموعة أخرى من الأفراد أو تنظيم معين بحيث يحقق هذا التأثير النتائج المرجوة[٤].

٤- الرقابة هي الإشراف والمراجعة من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع والتأكد من أن الموارد تستخدم وفقا لما هو مخطط لها[٥].

ووفقا للتعريفات السابقة نرى أن التعريف المختار للرقابة الإدارية أنها : " مجهود إنساني يتم وفق خطوات معينة للوقوف على مدى إتفاق التنفيذ مع ما تم التخطيط له من أهداف وتصحيح مسار هذا التنفيذ إن كان هناك انحراف بأسلوب يحقق من ناحية التلاؤم والتكيف مع ظروف وعوامل

---

(١) د/عبد الفتاح حسن " مبادىء الإدارة العامة " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٢ ، ص ٢٥٧ .

(٢) د/ محمد محمد هاشم " الرقابة علي شركات تلقي الأموال " مجلة أفاق جديدة ، السنة الأولي ، العدد ٢ ، يونية ١٩٨٩ ، تجارة المنوفية ، ص ٢٥١ .

(٣) د/ جيهان حسن سيد أحمد خليل " دور السلطة التشريعية في الرقابة علي الأموال العامة " دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ١٧ .

(٤) د/ رمضان محمد بطيخ " الرقابة الإدارية " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٧ ، ص ١٧ .

(٥) د/ محمد عبد المنعم خميس " الوجيز في الإدارة المالية " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٤٠٩.

الموقف ، ومن ناحية أخرى التعادل أو التوازن بين كفاءة وفاعلية الأداء وبين الإعتبارات السلوكية والإنسانية للقائمين على هذا الأداء" (١).

وتتضمن عملية الرقابة وفق هذا المفهوم الأبعاد أو العناصر الأساسية التالية (٢):

- أن عملية الرقابة ما هي إلا عملية إنسانية ، إذ تمثل في الواقع مجهود أو نشاطاً يُباشر أساساً من قبل الأفراد حتى وإن تمت الإستعانة في ذلك بأجهزة عملية متطورة لإجراء القياس ورصد النتائج .
- أن الرقابة تهدف إلى التأكد من أن مستوى الأداء والطرق المبتغية في التنفيذ سوف تؤدى إلى تحقيق الأهداف أو النتائج المرجوة ، أي أنها تهدف إلى التأكد من أن مستوى الأداء ومسار تنفيذه يكون كما هو مرسوم لها دون إنحراف أو إختلاف .
- أن وسائل الرقابة أو سبلها ، إنما تكون لمعرفة أسباب الإنحراف وكيفية التغلب عليها ، وكذلك بتوجيه القائمين على التنفيذ نحو طرق أفضل لمباشرته .
- أن عملية الرقابة لاتتم عشوائياً أوإجتهادياً إنما وفق خطوات ومراحل معينة ، أي أن هذه العملية لاتتم أو لا يجب أن تتم إلا في إطار علمي له حدود كمية ونوعية وزمنية تتلاءم مع ظروف ومتطلبات تلك العملية .
- أن الرقابة عملية مستمرة تبدأ مع بداية التنفيذ وتنتهي بتحقق النتائج والأهداف المرجوة من وراء هذا التنفيذ
- أن الرقابة لا تقتصر على اكتشاف الإنحرافات أو الإختلافات بين الأداء والمعايير الموضوعة فقط وإنما أيضاً تبين وسائل أو سبل إعادة الأمور إلى نصابها ، فهي لم تعد في الواقع رقابة سلبية تتمثل في الضبط والمنع فحسب إنما أصبحت إضافة إلى ذلك رقابة إيجابية تحمل معنى الفهم والتعاون والتعاون والبناء.

---

(١) د/ محمد عبد المنعم خميس " الوجيز في الإدارة المالية " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٤٠٩.

(٢) د/ رمضان محمد بطيخ " الرقابة علي أداء الجهاز الإداري " مرجع سابق ، ص ٢٤

الفرع الثاني
أهداف الرقابة

تتباين الرقابة بإختلاف الأنظمة الإجتماعية والسياسية والإدارية بل وتختلف أيضا من مرحلة زمنية إلى أخرى، وأياً ما كان الأمر فإن الرقابة في مفهومها الحديث تستهدف التحقق من أن الأعمال تسير في إتجاه الهدف المرسوم بصورة ناجحة، ولهذا فهي لا تكتفي بالتأكد من أن النشاط الإداري يمارس في حدود القوانين اللوائح والتعليمات، بل إنها تمتد للتأكد من أن الوجبات الإدارية تنفذ بأفضل طريقة وتعطى أفضل النتائج، وبمراعاة الكفاءة في الأداء والاقتصاد في النفقات [١] .

ومن الخطأ الإعتقاد بأن أهداف الرقابة تنحصر في كشف الأخطاء تمهيداً لمعاقبة المسئولين عنها، وهذا الإعتقاد يبعث الرهبة في نفوس العاملين من عملية الرقابة، ولا يقوم على أساس سليم[٢] .

ولقد تحولت الرقابة الحديثة من مفهوم الضبط والمنع والإتجاه السلبي إلى الرقابة الإيجابية البناءة ، فقد أصبحت مهمة عضو الرقابة اليوم ليست مجرد إكتشاف الأخطاء أو الإنحرافات التي وقعت، وإنما البحث عن أسبابها وكيف يمكن تجنب وقوعها في المستقبل، وتوجيه القائمين على العمل إلى طريق أفضل لأداء الأعمال، وبالإضافة إلى ذلك فقد اتجهت الرقابة إلى الدراسات الميدانية وإجراء البحوث العملية بالأجهزة الحكومية، بهدف التوصل إلى أسباب المشكلات وأوجه الانحراف المتصلة بنواحي التخطيط، أو التنظيم وتبسيط الإجراءات، أو القيادة، أو التدريب أو ما يتصل بالقوانين واللوائح المعمول بها [٣] .

---

(١) د/ محسن العبودي " الإدارة العامة " مرجع سابق ، ص ٦٣٨.

(٢) د/ ماجد الحلو " علم الإدارة العامة " مرجع سابق ، ص ٣٩٥ .

(٣) حول هذا المعني يراجع د/ عبد الكريم درويش ، د/ ليلي تكلا " أصول الإدارة العامة ، مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٩٧ ، ص ٥٠٩ .

" وفي ضوء ما تقدم يمكن تلخيص أهداف الرقابة فيما يلى " [١] :

١- التأكد من أن العمل الإداري يؤدى في إطار القانون وفي الحدود المرسومة في الخطة سواء من النواحي القانونية أو المالية أو الفنية .

٢- التعرف على معوقات سير العمل الإداري، وإكتشاف الأخطاء، وحالات الإنحراف وسوء التصرف من جانب العاملين مما يؤثر على مدى كفاية العمل التنفيذي .

٣- التأكد من إدراك القيادات لكافة المعلومات الضرورية الخاصة بالمستويات الإدارية التي يشرفون عليها حتى تتم عمليات التنسيق والتوجيه، واتخاذ القرارات بصورة سليمة تحقق في النهاية أهداف السياسة العامة، وتحقيق إرتباط أفراد الجهاز الحكومي بالأهداف العامة للدولة وضمان ولاءهم لها .

٤- التأكد من إحترام الحقوق والمزايا المقررة للأفراد والعاملين وإحترام مبدأ المساواة أمام القانون، وأن الخدمات الحكومية تؤدى للجميع دون تفرقة وبأقل قدر ممكن من الإجراءات المكتبية دون تعسف أو استغلال السلطات.

٥- العمل على تحقيق تكاليف العمل الحكومي والحد من مظاهر الإسراف وضبط الإنفاق وتحقيق الإدارة الاقتصادية، والإشراف على النواحي المهنية والتأكد من تأدية العمل الفني على أكمل وجه طبقا للأصول والقواعد الفنية .

٦- ترشيد عملية إتخاذ القرارات، وخاصة ما يتعلق منها بالسياسة العامة للعمل بأهدافه .

٧- قياس عنصري الكفاءة في أداء الوحدات الحكومية والفاعلية بالنسبة لنتائج البرامج المختلفة وتحقيق التوازن بينهما " .

---

(١) يراجع في ذلك د/ محسن العبودي " الإدارة العامة " الجزء الأول ، مرجع سابق ، ص٦٣٩ – ٦٤٠ .
أيضاً: د/ عبد الكريم درويش ، د/ ليلي تكلا " أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٥١٠ – ٥١١ .
أيضاً: د/ محمد السيد سرايا "الإتجاهات الحديثة في مجال الرقابة "الدار الجامعية ، الإسكندرية، ١٩٨٦، ص ٢-٣ .

وإذا كانت الأهداف السابقة تمثل الخطوط العريضة للرقابة بصفة عامة، فإن الرقابة في الدول النامية- إلى جانب ما تقدم - تركز على بعض الأغراض التي تهم الإدارة بتلك الدول، **ومن أهمها** [1]:

١- التأكد من أن عمليات التنمية ومشروعيتها تسير في إتجاه الأهداف المحددة لها بكل قوة وسرعة" .

٢- تحقيق الكفاية الإنتاجية بالقطاع العام .

٣- الحفاظ على النشاط الحكومي بعيداً عن الأهواء والميول السياسية .

٤- العمل على تطوير الإدارة واقتراح التوصيات المتعلقة بعملية الإصلاح الإداري.

٥- التأكد من حسن إستخدام الموارد المحدودة والحد من الإسراف الحكومي".

٦- ضمان خدمة المواطن وراحته وتعزيز ثقته بالحكومة " .

٧- تقييم أداء الأنشطة والبرامج التي تتولاها الوحدات والأجهزة الإدارية الحكومية للحكم على مدى قدرتها على تحقيق الأهداف .

يتضح مما سبق أن أجهزة الرقابة داخل الأجهزة والوحدات الحكومية المختلفة يجب أن تلم بكافة الأساليب والأدوات الحديثة للرقابة حتى تستطيع تحقيق المفهوم الحديث للرقابة، وأن تكون أداة مساندة للإدارة الحكومية في المجالات المختلفة، وترجع الحكمة في ذلك إلى أن عملية الرقابة في حد ذاتها تمثل إحدى حلقات الإدارة بصفة عامة، وركن هام من أركان هيكل إدارة البرامج في القطاع الحكومي [2] .

---

(١) د/ عبد الكريم درويش، د/ ليلي تكلا " أصول الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص ٥١٢ .
- أيضا د/ محمد السيد سرايا " الإتجاهات الحديثة في مجال الرقابة " مرجع سابق ، ص٢-٣ .

(٢) د/ محمد السيد سرايا " الإتجاهات الحديثة في مجال الرقابة " المرجع السابق ، ص ٣ .

الفرع الثالث

رقابة أجهزة الدولة على أداء الجهاز الإداري

يمكن تقسيم الرقابة إلى أنواع متعددة ومتباينة ، ومرد ذلك النظر إلى عملية الرقابة ذاتها سواء بوصفها إجراء سابق أو لاحق أو بالنظر إلى السلطة التي تباشرها الرقابة سواء كانت سلطة داخلية أو خارجية.

١ـ الرقابة الداخلية على أداء الجهاز الإداري:

يقصد بالرقابة الداخلية أو كما يقال لها الرقابة الذاتية : " أنها الرقابة التي يباشرها الجهاز الإداري بنفسه من خلال قيادته ورئاسته أو أجهزته المتخصصة على مختلف أوجه نشاطاته ، وذلك في ضوء المعايير أو المؤشرات التي يضعها لنفسه ، وكثيراً ما يطلق على هذه الرقابة اسم الرقابة الإدارية باعتبار أن الإدارة في هذه الحالة هي التي تراقب نفسها بنفسها ومن ثم تقوم بتصحيح ما نكشفه من أخطاء أوقعت في تصرفاتها وأفعالها[١] .

وتعد الرقابة الداخلية إذا ما أُخذت بالجدية الواجبة تعد من أفضل أنواع الرقابة ، فهي تساعد الإدارة على تلافى أسباب القصور فيما يصدر من أعمال إدارية سواء في مواجهة موظفيها أو في مواجهة ما يتعاملون معها من الموظفين في الوقت المناسب أولاً بأول عن طريق سحب هذه الأعمال أو إلغائها وذلك في إطار مبدأ المشروعية ، وتقوم الرقابة الإدارية على أربع مستويات [٢] :

- الرقابة الولائية.
- الرقابة الرئاسية.
- الرقابة من خلال أجهزة متخصصة .
- الرقابة على وحدات الجهاز الإداري.

---

(١) د/ رمضان محمد بطيخ "الرقابة علي أداء الجهاز الإداري" مرجع سابق، ص١٨٥-١٨٩ .

(٢) د/ رمضان محمد بطيخ " الرقابة علي أداء الجهاز الإداري " المرجع سابق، ص١٨٩ .

أولا : الرقابة الولائية :

قررت محكمة القضاء الإداري في الحكم الصادر في ٥ فبراير ١٩٥٦ "أن من حق الإدارة مراجعة نفسها في القرارات التي تصدر فيها إذا كانت مخالفة للقانون لأن الصالح العام يقتضي تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون إحتراماً لأوضاعه"(١) .

وعلى ذلك يمكن القول أنه يجب على الموظف أن يصحح الأعمال التي قام بها ويقوم بمراجعتها للتأكد من صحتها أو عدم وجود أخطاء أو تجاوزات شابتها (٢) .

وعلى أية حال فإن الرقابة الولائية لم تعد في العصر الحاضر ذات قيمة كبيرة أو ذات أثر فعال كبقية أنواع الرقابة الداخلية الأخرى ، ذلك أن هذه الرقابة إنما تعتمد أولاً وأخيراً على الضمير الإنساني الحي (٣) .

ثانيا: الرقابة الرئاسية

ويكون هذا النوع من الرقابة من خلال قيام كل رئيس في المنظمة الإدارية تجاه مرؤوسيه أثناء مباشرتهم لأعمالهم المختلفة ، ويقوم هذا النوع من الرقابة على فكرة السلم الإداري حتى تصل إلى الرئيس الإداري الأعلى الذي يقوم بالرقابة على كافة موظفي الجهاز الإداري (٤) .

ثالثا : الرقابة الإدارية من خلال أجهزة متخصصة :

لقد انشيء العديد من أجهزة الرقابة المتخصصة مثل :

- الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.
- النيابة الإدارية .
- الجهاز المركزي للمحاسبات .
- هيئة الرقابة الإدارية .

---

(١) المجموعة ، السنة العاشرة ، ص ١٨٩ .

(٢) د/ سليمان الطماوي " النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دراسة مقارنة ، مطبعة جامعة عين شمس ، الطبعة السادسة ، ١٩٩١، ص ٦٣٣ .

(٣) د/ رمضان محمد بطيخ " الرقابة علي أداء الجهاز الإداري " مرجع سابق ، ص ١٩١ .

(٤) د/ بكر القباني " القانون الإداري في دول الخليج العربي " دراسة مقارنة ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ص ٣٣ وما بعدها .

أولاً

الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ودوره في مكافحة الفساد الإداري

من الأجهزة التي تقوم بالرقابة ومكافحة الفساد الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ويعتبر الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة هيئة مستقلة ملتحقة بمجلس الوزراء [(١)]، والهدف منها تطوير مستوى الخدمة المدنيـة ورفـع الكفـاءة الإنتاجية والعمل على تحقيق العدالة في معاملة العاملين والتأكد مـن مـدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسؤولياتها في ميدان الإنتاج والخدمات [(٢)].

وطبقا لما نصت علية المادة الخامسة مـن قـانون الجهـاز تتمثـل اختصاصاته فيما يلي: [(٣)]

أولا: إقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين في الدولة، وكذلك إبداء الرأي في المشروعات المتعلقة بشئونهم بعد دراستها وقبـل إقرارهـا مـن السلطات المختصة.

ثانيا: دراسة الأجهزة الإدارية في الدولة مـن العـاملين فـي مختلـف التخصصات وذلك بالتعاون مع الجهات المختصة.

ثالثا: وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفـاءة إدارة العاملين في مجال الإنتاج والخدمات العامة ومتابعة إنجاز الأعمال.

رابعا: الكشف عن المخالفات والعقبات القائمة في سـبيل التنفيـذ وفـي التنظيم الإداري، والتأكد من تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعـاملين فـي

---

(١) المادة الأولي من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ، الخاص بإنـشاء الجهـاز المركـزي للتنظيم والإدارة .

- أنشأ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالقـانون ١١٨ لـسنة ١٩٦٤ ، ثـم صـدر قراررئيس الجهاز رقم ٣٠٠ لسنة ١٩٩١ بإعادة تنظيم الجهاز .
- ثم قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٢٦٨ لسنة ٢٠٠١ بإعادة تنظيم الجهاز .
- ثم قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠٨ .
- ثم قرار رئيس الجهاز رقم ٢٦٨ لسنة ٢٠٠٩ .

(٢) المادة الخامسة من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ، الخاص بإنشاء الجهـاز المركـزي للتنظيم والإدارة والقوانين المعدلة له .

(٣) المادة الثالثة من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ، الخاص بإنـشاء الجهـاز المركـزي للتنظيم والإدارة والقوانين المعدلة له .

الدولة والتأكد من سلامتها، وبيان القصور في القوانين واللوائح واقتراح أوجه العلاج.

خامسا: إجراء التفتيش الدوري المفاجئ علي الأجهزة المختلفة وإعداد التقارير بنتائج التفتيش لإرسالها إلي رؤساء هذه الأجهزة.

نطاق إختصاص الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة:

يباشر الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الإختصاصات المخولة له بالنسبة للجهات الآتية(١):

١- الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة والتي تتمثل في الوزارات والمصالح الحكومية ووحدات الإدارة المحلية.

٢- الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها.

ومن هنا يتبين لنا أن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في متابعته للمؤسسات العامة والشركات التابعة لها يقوم بدور رقابي فعال، لدرجة أن البعض يصف هذا الدور الرقابي بأنه أقرب إلي عملية الدراسة والبحث لإيجاد الحلول المناسبة التي تؤدي إلي رفع كفاية الخدمة المدنية منها إلي عملية الرقابة بمعناها الفني، ولهذا تطلب الأمر إيجاد جهاز يراقب مباشرة المؤسسات العامة الإنتاجية والإستهلاكية لوظيفتها طبقا للقانون في إطار السياسة العامة والخطة الاقتصادية، كما أنه يراقب الإسراف والإهمال اللذان يؤديان إلى تبديد الأموال العامة(٢).

سلطات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ووسائله لتحقيق أهدافه (٣) :

١- الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة له حق الاتصال المباشر بالجهات المختلفة على جميع مستوياتها، وطلب البيانات والإحصاءات اللازمة

---

(١) المادة ٤ من ق ١١٨ لسنة ١٩٦٤ الخاص بإنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والقوانين المعدلة له .

(٢) د/ السيد خليل هيكل " الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية" الناشر منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٧١ ، ص ٢٨٣.

(٣) المادة ٧ من القانون ١١٨ لسنة ١٩٦٤، والمادة ٢ من القرار الجمهوري رقم ١٠٨٥ بند ٥ فقرة ٥ ، والمادة ٦ فقرة ٥،٦ ،٧، ٨ من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤. أشار إليه د/سعيد عبد المنعم الحكيم " الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة والنظم المعاصرة الطبعة الأولى ١٩٧٦ ، دار الفكر العربي ، ص ٢٦٢.

لمباشرة إختصاصاته، ويتضح من ذلك أن الجهاز في سبيل قيامه بدوره الرقابي على كافة الأجهزة المعنية الحق في طلب أية استفسارات أو بيانات لازمه حتى يؤدى دوره.

٢- معاونه إدارات شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب، وتدريب العاملين بها والتفتيش الفني على أعمالها وإرسال تقارير بنتائج التفتيش إلى رؤساء هذه الجهات.

٣- للجهاز أن يندب من يرى من العاملين به القيام بالتفتيش على الجهات الداخلة في مجال إختصاصه، وإجراء الأبحاث اللازمة، والإطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات الذي يرى لزومها.

٤- يضع رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة تقريراً وافياً عن أعمال الجهاز وملاحظاته، وتوصياته، ويرفعه في نهاية كل عام إلى رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً

النيابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري

أنشئت النيابة الإدارية بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤، المعدل بالقانون رقم ١٧١ لسنة ١٩٨٢ ، والقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ والقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٩٩، ولقد كان الغرض الأساسي من إنشائها هو " المساهمة باعتبارها إدارة رقابة وإشراف في تدعيم الأداء الحكومي، وتنظيم الإشراف علي أعضائها تنظيماً يكفل السرعة في أداء الخدمات للجمهور مع نزاهة القصد والكفاية " (١) .

ونظراً لبعض الأخطاء التي كانت تشوب رقابة النيابة الإدارية طبقا للقانون السابق ، وجهت الأنظار إلي إعادة تنظيم النيابة الإدارية وذلك بصدار بعض القوانين الجديدة ، وكان الهدف من هذا التعديل هو القضاء علي العيوب السابقة ومحاولة التوسع من إختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق، فبعد أن كان التحقيق مقصوراً فيما يحال إليها وما تتلقاه من شكاوى ذوي الشأن ،

---

(١) د/ محسن العبودي " الإدارة العامة " العملية الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الجزء الأول ، ١٩٩١- ١٩٩٢ ، ص ٦٦٨ .

تغير الأمر ليشمل أيضا المخالفات التي تتكتشفها هيئة النيابة الإدارية من تلقاء نفسها عندما تقوم بعميلة الرقابة دون أن تخبرها الجهة الإدارية .

وبالنسبة للقطاع العام اختصت النيابة الإدارية بإجراء التحقيقات التي تحيلها عليها إدارة الشئون القانونية بالهيئات العامة أو الشركات التابعة، كما أنها تقوم بإجراء التحقيقات بناء علي الشكاوى المرفوعة إليها، ولها الحق في إحالة قضاياها إلي المحاكم التأديبية بمجلس الدولة لتوقيع العقوبات المناسبة للواقعة (١) . ولقد مد المشرع نطاق اختصاصات النيابة الإدارية بالتحقيق والرقابة والفحص والإحالة إلي المحاكمة التأديبية ، والإحالة إلي النيابة العامة إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية لموظفي الشركات التي تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات والهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥% من رأسمالها، أو تضمن لها حد أدني من الأرباح، والعاملين بشركات الاستثمار المنشأة وفقا لأحكام القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والذي ألغي بالقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ التي تساهم فيه الحكومة، أو الهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥ % من رأسمالها (٢) .

كما نظم القانون إجراءات التصرف في التحقيق ووزع الإختصاص في شأنه بين النيابة الإدارية، والجهة التي يتبعها الموظف علي وجه يمنع افتئات الجهات الإدارية عن إختصاص النيابة الإدارية، فإذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء يجاوز الخصم من المرتب لمدة تزيد علي خمسة عشر يوماً أحالت الأوراق إلي المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التي يتبعها الموظف بالإحالة، وإذا رأت حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب جزاء أشد من الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً أحالت الأوراق إلي الرئيس المختص لإصدار قراره بالحفظ أو بتوقيع الجزاء مع إخطارها بهذا القرار، فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم الموظف إلي

---

(١) د/ عادل السيد مرزوق " الأداء الاقتصادي الأمثل لقطاع الأعمال العام المصري في ظل قواعد وآليات السوق " ، حقوق الإسكندرية ، الطبعة الأولي ، ١٩٩٦ ، ص ٩٤ .

(٢) يراجع فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ملف ٣٢/ ٢/ ٢٣٨ جلسة ١٩٧٠/٣/١١، منشور الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء الرابع والعشرين، ص ٥٩١، ومن هذا المعني فتوي رقم ٣٤٥ في ١٩٧٠/٣/٢٣ نفس المصدر المشار إليه ص ٥٩٢.

المحاكمة التأديبية أعادت الأوراق إلي النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة، وإذا كانت المخالفة مالية وجب إخطار ديوان المحاسبة بقرار الجهة الإدارية في شأنها وله أن يطلب من النيابة العامة إقامة الدعوى التأديبية[١] .

ثالثاً

الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره الرقابي في مكافحة الفساد الإداري

لقد مرت الرقابة في مصر بمراحل وصراعات عديدة حتى تم إنشاء هيئة رقابية عليا مستقلة تراقب إيرادات الدولة ونفقاتها، ولقد تأثرت هذه الرقابة إلى حد كبير بالتطورات السياسية والدستورية وأيضا التطورات الاقتصادية [٢] .

والجهاز المركزي للمحاسبات عبارة عن هيئة مستقلة ذات شخصية إعتبارية عامة تلحق بمجلس الشعب وتهدف أساسا إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة، وعلى أموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون، وتعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة [٣] .

ويتضح من ذلك أن الجهاز المركزي للمحاسبات يلعب دور هام في الرقابة على مالية الدولة .

ولقد اتسعت رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات في ظل القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ لتشمل الجهات الآتية:

---

(١) يراجع الإدارية العليا، الطعن رقم ٩/١٢٣٠ ق جلسة ١٩٦٧/٤/١٨ منشور بالموسوعة الإدارية، الجزء الرابع والعشرين، ص٥٨٢، وما تلاها، والطعن رقم ٢٥٠/٨١٣ق جلسة ١٩٨١/٦/٣٠ نفس الموسوعة ص ٥٩٣.

(٢) د/ أشرف السيد حامد قبال" دور الأجهزة الرقابية في الرقابة علي تنفيذ الموازنة العامة للدولة " مرجع سابق ، ص ٥٢٢ .

(٣) المادة رقم " ١" من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ ، المعدل بالقانون ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ .

١- الهيئات العامة والمؤسسات العامة، وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشئات التابعة لأي منها في الأنشطة المختلفة بكافة مستوياتها طبقا للقوانين الخاصة بكل منها.

٢- وحدات الجهاز الإداري للدولة "المصالح والهيئات، وهيئات الإدارة المحلية".

٣- جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدني للربح لها أو ينص القانون على اعتبارها من الأموال المملوكة للدولة.

وقد ورد أيضا بقانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ في المادة الثانية منه تحديد أنواع الرقابة التي يمارسها الجهاز **وهذا ما سنبينه علي النحو التالي:**

١- الرقابة المالية.

٢- الرقابة القانونية.

٣- الرقابة على الأداء.

أولاً: الرقابة المالية:

يطلق هذا النوع من الرقابة على الرقابة المحاسبية أو المالية أو المستندية والتي تعتبر من أقدم الرقابات التي عرفها الجهاز منذ أن عرفت مصر نظام الرقابة المتخصصة (١).

وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من أن نفقات الدولة أو إيراداتها تمت طبقاً لأحكام القانون واللوائح والقرارات الصادرة في هذا الشأن.

ويقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بالرقابة من الناحية المالية وهذا ما نصت عليه المادة الخامسة من القانون ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ حيث قالت: يباشر الجهاز اختصاصاته في الرقابة المنصوص عليها في المادة " ٢ " **من هذا القانون على الوجه الاتى:**

١- الرقابة على وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة الخدمية والنقابات والإتحادات.

---

(١) د/ العوضى العوضى عثمان " الرقابة القانونية على مالية الدولة". دراسة مقارنة ، حقوق عين شمس، ١٩٩٢ ، ص ٣٦٨.

٢- الرقابة على الهيئات العامة الاقتصادية والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية لأي منها، والشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام أو شركة قطاع عام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥% من رأسمالها (١).

وتتضمن الرقابة المالية مراجعة الحسابات الختامية والمراكز المالية والميزانيات للوقوف على مدى صحتها وتمثيلها لحقيقة النشاط ، وذلك وفقاً للمبادئ والنظم المحاسبية المتعارف عليها مع إبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق أحكام القانون، والتثبت من سلامة تطبيق النظام المحاسبي الموحد ، وصحة دفاترها وسلامة إثبات وتوجيه العمليات المختلفة بها بما يتفق والأصول المحاسبية في تحقيق النتائج المالية السليمة.

وللجهاز على الأخص في سبيل تحقيق ذلك وتبعاً لطبيعة هذه الوحدات ما يلى (٢) :

١- مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة بما فيها من ناحيتي الإيرادات والمصروفات عن طريق قيام الجهاز بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات، والسجلات العامة والمصروفات العامة والتأكد من أن التصرفات المالية والسجلات والقيود المحاسبية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة سليمة وفقاً للقوانين واللوائح المحاسبية والمالية والقواعد العامة للموازنة العامة.

٢- اعتماد إجراءات الجرد بالوحدة محل الفحص والمراجعة والإشراف عليه والتأكد من أن الجرد والتقويم قد تما وفقاً لهذه الإجراءات والأصول المرعية ويتعين الإشارة إلى كل تغيير يطرأ على أسس وطرق التقويم والجرد.

---

(١) المادة ٥ من القانون ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ الخاص بالجهاز المركزي للمحاسبات ، المعدل بالقانون ١٥٧ لسنة ١٩٩٨.

(٢) المادة رقم ٥ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن إصدار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات ، المعدل بالقانون ١٥٧ لسنة ١٩٩٨.

٣- إيضاح ما يكون قد وقع أثناء السنة المالية من مخالفات لأحكام القوانين والنظم على وجه يؤثر على نشاط الوحدة محل المراجعة أو على مركزها المالي أو على أرباحها مع بيان ما يكون قد إتخذ في شأن ذلك، وما إذا كانت هذه المخالفات لا تزال قائمة عند إعداد الميزانية.

٤- التحقق من مدى ملاءمة النظام المحاسبي وأنظمة الضبط والرقابة الداخلية للوحدة محل المراجعة، والتأكد من سلامة توصية العمليات الحسابية والقيود بالدفاتر وعدم الإلتزام بالمراجعة المستندية والدفترية وحدها، بل يجب التحقق من سلامة التصرفات ذاتها ومن إتباع النظم والقواعد العامة المقرة والتثبت من وجود الأصول الظاهرة بالدفاتر والسجلات ومن حقيقة قيمتها وكذلك التحقق من صحة الإيرادات والمصروفات والإلتزامات وجديتها.

٥- الإشتراك في عمليات الجرد بخزائن ومخازن الوحدات محل المراجعة كلما أمكن ذلك ، كما يجب بين الحين والآخر أن يجرى مراقبوا الحسابات جرداً مفاجئاً جزئياً أو كلياً بهذه الجهات على أن يشار إلى نتائج هذا الجرد في تقارير المراجعة.

٦- مراعاة أصول المهنة والإلتزام بواجباتها وآدابها وعلى الأخص الكشف عن الوقائع التي قاموا بها أثناء تأدية مهمتهم والتي لا تفصح عنها الحسابات والأوراق التي يشهدون بصحتها ، وذلك متى كان الكشف عن هذه الوقائع ، وكذلك الكشف عما قاموا من نقص أو تحريف أو تمويه في هذه الحسابات والأوراق أو من أية موانع من شأنها أن تؤثر على حقيقة المركز المالي أو حقيقة الأرباح والخسائر للوحدة محل المراجعة، وعليهم مراعاة الأوضاع المهنية في الفحص والتقرير عنه والحصول على الإيضاحات التي من شأنها أن تمكنهم من اكتشاف أي خطأ أو غش وقع في الحسابات.

ثانياً : الرقابة القانونية

يقصد بالرقابة القانونية التي يمارسها الجهاز المركزي للمحاسبات "هي تلك التي تنصب على المخالفات المالية [١]".

(١) د/ جيهان حسن سيد احمد "دور السلطة التشريعية في الرقابة علي الأموال العامة"، مرجع سابق، ص ١٦٠ .

وهذا ما قررته المادة الخامسة فقرة " ٣ " من قانون الجهاز حيث قررت " أنه في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها، وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسئولية عنها قد حددت، وتمت محاسبة المسئولين عن ارتكابها [١] .

ثالثا : الرقابة على الأداء

يباشر الجهاز المركزي للمحاسبات طبقاً لما جاء في المادة الخامسة " ثانيا " في مجال تقويم الأداء ، الرقابة على إستخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاية والفعالية ، ويباشر الجهاز بصفة خاصة في هذا المجال الإختصاصات التالية [٢] :

أولا: متابعة وتقويم أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز التي تباشر نشاطها في مجال الخدمات والأعمال : وذلك على مستوى الوحدة وعلى مستوى مجموعة الوحدات ذات النشاط المتماثل ، وله في هذا المجال على الأخص :

١- متابعة تحقيق أهداف الإنتاج السلعي وإنتاج الخدمات كماً ونوعاً.

٢- مراجعة عدد العاملين ونوعيات وظائفهم والأجور المدفوعة لهم ومقارنتها بما هو مقدر لها.

٣- مراقبة الكفاية الإنتاجية للتأكد من تحقيق الزيادة المستهدفة في الكفاية الإنتاجية ومن عدم تجاوز مستلزمات الإنتاج للمعدلات المقررة ومراجعة أحجام الطاقة المستغلة فعلا ومقارنتها بالطاقة الممكن استغلالها مقيسة على أساس التشغيل الكامل.مراقبة تكاليف الإنتاج والتحقق من تخفيضها طبقا للخطط الموضوعة ومراجعه نسبة كل نوع من أنواع التكاليف إلى إجمالي التكاليف وقيمة الإنتاج.

---

(١) المادة رقم ٥ فقرة ٣ من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، المعدل بالقانون ١٥٧ لسنة ١٩٩٨.

(٢) المادة ٥ الفقرة الثانية من قانون الجهاز المركزي الصادر بالقانون ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ ، المعدل بالقانون ١٥٧ لسنة ١٩٩٨.

٤- متابعة تنفيذ المشروعات لأهداف التصدير.

٥- تتبع النتائج التي ترتبت على تنفيذ مشروعات الخطة وتقويم هذه النتائج مع مقارنتها بالاستثمارات وتكلفتها والمواد المستخدمة فيها.

ثانيا: إعداد تقارير تفصيلية :

تتناول تقويم ما يتكشف من نقاط ضعف أو خلل أسفرت عنها تقارير المتابعة وتقويم الأداء على الوحدات والأنشطة.

ثالثا: متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية بالتكاليف المقدرة ،وطبقا للتوقيت الزمني المحدد لها ، وعلى الوجه المحدد في الخطة .

رابعا: تتبع مدى نجاح الخطة في إقامة التوازن الاقتصادي : بين القطاعات المختلفة واكتشاف مواطن الإختناق التي تمنع تنفيذ الخطة وتحقيق الأهداف المحددة.

خامسا: مراجعة السجلات : المقرر إمساكها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والإجتماعية وسجلات متابعة تنفيذها.

نخلص مما تقدم أن الرقابة على الأداء يقصد بها التأكد من أن الموارد المعدة قد استخدمت أفضل استخدام دون تجاوز أو انحراف.

رابعاً

هيئة الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري

كان جهاز الرقابة الإدارية مندمجاً مع أجهزة النيابة الإدارية منذ إنشائها بمقتضى القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤، وظل هذا الوضع قائماً إلي أن صدر القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ والذي أعاد تنظيم الرقابة الإدارية، وطبقاً للمادة الأولي من هذا القانون الأخير والتي قضت بفصل قسم الرقابة الإدارية عن النيابة الإدارية، وأصبح جهازا مستقلا بذاته تحت اسم الرقابة الإدارية [1] .

وبخضوع هيئة الرقابة الإدارية في تنظيمها الجديد لرئيس مجلس الوزراء فإن ذلك ساعدها بدرجة كبيرة علي القيام بأعمالها.

---

(١) د/ سعيد الحكيم " الرقابة علي أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية" مرجع سابق، ص ٢٨٩.

اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية:

تختص هيئة الرقابة الإدارية بكشف المخالفات الإدارية والمالية وبعض الجرائم الجنائية التي تقع من العاملين بالهيئات العامة والشركات التابعة لها وإبداء الرأي في سلوك المرشحين لشغل وظيفة عالية ولقد نصت المادة الثانية والثالثة من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ والمادة الثانية والثالثة من القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٩ والمعدل بالقانون ٧١ لسنة ١٩٧٩ علي اختصاصات الرقابة الإدارية علي أن:

" تختص الرقابة الإدارية مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية التي هي صاحبة الحق أصلا في الرقابة وفحص الشكاوي والتحقيق مع الموظفين القائمين بالعمل في المسائل الأتية" [1]:

١- بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم بالأجهزة واقتراح وسائل تلافيها.

٢- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.

٣- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها، كما تختص بكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة، والعمل علي منع وقوعها وضبط ما يقع منها .

٤- بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة، ومقترحاتهم فيما يظهر لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات، وإنتظام سير العمل وسرعة إنجازه وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوي أو تحقيقات تتناول نواحي

---

(١) المادة الثانية، الثالثة من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤الخاص بهيئة الرقابة الإدارية ، والمادة الثانية من القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٩ ، الخاص بهيئة الرقابة الإدارية ، والمعدل بالقانون رقم ٧١لسنة ١٩٧٩ .

الإهمال أو الاستهتار أو سوء الأداء أو الإستغلال، وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة في هذه النواحي.

٥- مد رئيس الوزراء والوزراء والمحافظين بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها منها وبأي عمل إضافي أخر يعهد به إليها رئيس الوزراء.

وقد كفل القانون الصلاحيات اللازمة لجهاز الرقابة الإدارية حتى يؤدي ما أنيط به من مهام[١] .

وقد أفاد القانون ٧١ لسنة ١٩٧٩ مجال إختصاص الرقابة الإدارية بقولها:

" تباشر الرقابة الإدارية الإختصاصات المخولة لها في نطاق الجهاز الحكومي وفروعه، والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها والجمعيات العامة والخاصة، وأجهزة القطاع الخاص التي تباشر خدمة عامة وكذلك جميع الجهات التي تساهم الدولة فيها بأي وجه من الوجوه".

ويتضح من نص المادة السابقة: أن جهاز الرقابة الإدارية يؤدي دور رقابي علي الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة وأيضا المشروعات التي تدخل فيها الدولة.

ولقد أعطي القانون للجهاز سلطات واسعة في سبيل تحقيق أهدافها تتمثل فيما يلي[٢]:

١- يكون لهيئة الرقابة الإدارية في سبيل مباشرتها لإختصاصاتها حق طلب الإطلاع أو التحفظ علي أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو الحصول علي صور منها، وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق بما في ذلك الجهات التي تعتبر البيانات التي تداولها سرية، وكذلك إستدعاء من تري سماع أقولهم، ويحق لهيئة الرقابة الإدارية أن

---

(١) د/ عيد مسعود الجهني" الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة" رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، بدون سنه، ص٢١١.

(٢) القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ الخاص بهيئة الرقابة الإدارية ، المواد ٦، ٨، ٩، ١١، ٦٠، المعدل بالقانون رقم ٧١ لسنة ١٩٧٩ .

تطلب وقف الموظف محل الإتهام عن أعمال وظيفته أو إبعاده مؤقتا عنها إذا إقتضت المصلحة العامة ذلك، ويصدر قرار الإيقاف أو الأبعاد في هذه الحالة من رئيس مجلس الوزراء.

٢- لهيئة الرقابة الإدارية الحق في تفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفات بعد الحصول علي إذن كتابي من رئيس هيئة الرقابة الإدارية أو من النيابة العامة، إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لإتخاذ هذا الأجراء، كما يجوز لعضو هيئة الرقابة الإدارية الحق في تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستخدمه الموظفون المنسوب إليهم المخالفات، ويجب أن يكون إذن التفتيش كتابيا، كما يحق لأعضاء الرقابة الإدارية الاستعانة برجال الشرطة أثناء إجراء التفتيش.

٣- أجاز القانون لرئيس هيئة الرقابة الإدارية ونائبة وسائر أعضاء الرقابة ولمن يندب للعمل عضواً بالرقابة، سلطة الضبطية القضائية في جميع أنحاء الجمهورية، ولهم في سبيل تحقيق مباشرة إختصاصاتهم مزاولة جميع السلطات التي تخولها صفة الضبطية القضائية لبعض الموظفين في دائرة اختصاصاتهم .

٤- يحق لهيئة الرقابة الإدارية إجراء التحريات والمراقبة السرية بجميع وسائلها الفنية، كلما كان الأمر يقتضي ذلك .

٥- ولتمكين هيئة الرقابة الإدارية من مباشرة مهمتها، ولمنع الموظفين المتعاملين معها من المماطلة، فقد أجاز القانون بأنه يعاقب تأديبياً أي موظف "في الجهات التي تباشر هيئة الرقابة الإدارية إختصاصاتها فيها"، يخفي بيانات يطلبها أعضاء هيئة الرقابة الإدارية أو يمتنع عن تقديمها أو رفض إطلاعهم عليها مهما كانت طبيعتها، وكذلك من يمتنع عن تنفيذ طلب الإستدعاء .

وتعتمد هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد علي أربعة محاور رئيسية تتمثل في الآتي [1]:

---

(١) المصدر : هيئة الرقابة الإدارية " مكافحة الفساد " ص١.
http:// www . rekaba . com

١- **المحور الأول : تحقيق الرقابة الوقائية أو المانعة من خلال الآتي :**

أ - دراسة الظواهر السلبية ونواحي القصور بجهات الإختصاص وما قد يصاحبها من ثغرات في القوانين واللوائح والنظم ووضع التصور الأمثل لأسلوب معالجتها وتقديم مقترحات تصويبها .

ب- تنمية وتنشيط مصادر المعلومات بجهات الإختصاص بهدف الكشف المبكر عن التجاوزات والمخالفات قبل إكتمالها وتصحيح مسارها ، خاصة في مجال المناقصات والمزايدات .

ج - التدقيق في إجراءات التحريات عن المرشحين لشغل الوظائف القيادية بجهات الدولة ، وتحديد صلاحيتهم بناءً علي أسس الجدارة والنزاهة ، وإستبعاد من تشوب سمعتهم أي شائبة من تولي هذه الوظائف .

د - حصر الوظائف الأكثر عُرضة للإنحراف وإجراء التحريات حول شاغليها بشكل دوري للتأكد من عدم إنحرافهم .

المحور الثاني : إتباع سياسة المبادأة تجاه وقائع الفساد ومرتكبيها من خلال تنفيذ أعمال رقابية تلقائية في الاتجاهات الآتية (١):

أ- ضبط حالات الإعتداء علي المال العام وإنحراف الموظف العام .

ب- تتبع صور الإتجار بالوظيفة العامة والكسب غير المشروع .

ت- ملاحقة وقائع التهرب الضريبي والجمركي لإسترداد مستحقات الدولة.

ث- الإهتمام بشكاوى المواطنين باعتبارها أحد المحاور الهامة لكشف الانحراف، فضلاً عن معاونة المواطنين في الحصول في الحصول علي حقوقهم المشروعة.

المحور الثالث : التوعية بمخاطر الفساد (٢):

أ- إن مكافحة الفساد تتطلب مشاركة فعالة من المواطنين ، لذا يجب أن يساهموا بفاعلية وتعاون كامل مع الأجهزة القائمة علي تنفيذ القانون ،

---

(١) المصدر : هيئة الرقابة الإدارية " مكافحة الفساد " المرجع السابق ، ص ٢.
http:// www . rekaba . com

(٢) المصدر : هيئة الرقابة الإدارية " مكافحة الفساد " المرجع السابق ص ٤.
http:// www . rekaba . com

ولا يتأتى ذلك إلا من خلال نشر الوعي بين المواطنين بإستخدام وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة.

ب- تقوم الهيئة بتنفيذ برنامج توعية للمواطنين والعاملين بالدولة بمخاطر الفساد يهدف إلي الآتي :

١- تعريف المواطنين والعاملين بالدولة بهيئة الرقابة الإدارية وإختصاصاتها ورسالتها في مكافحة الفساد وحماية المال العام .

٢- التعريف بمخاطر الفساد وانعكاساته السلبية علي الاقتصاد القومي وخطط التنمية بالدولة .

٣- زيادة توعية المواطنين والعاملين بالدولة مع الهيئة في مكافحة الفساد وحماية المال العام .

المحور الرابع : التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد (١):

أ- **أفرزت سياسة الإنفتاح الاقتصادي علي العالم الخارجي أشكالا جديدة من الفساد علي المجتمع المصري** ، مثل جرائم الرشوة الدولية وغسل الأموال والجرائم المنظمة وجرائم الحاسبات الآلية ، وحرصاً من هيئة الرقابة الإدارية علي إكتساب الخبرات لملاحقة تلك الجرائم ، فقد سعت إلي فتح مجالات للتعاون الدولي مع أجهزة مكافحة الفساد بالدول المتقدمة حيث يتم التعاون حالياً مع (١٤) جهاز مناظر بالدول الأجنبية كالآتي :

خمسة دول عربية تتمثل في (العراق - الكويت - فلسطين- الإمارات - المغرب) .

ثلاث دول أوربية تتمثل في (فرنسا - المجر- أرمينيا) .

خمسة دول آسيوية تتمثل في (الصين - فيتنام - تايلاند - ماليزيا - منغوليا) .

دولة واحدة إفريقية تتمثل في (أوغندا).

---

(١) المصدر :هيئة الرقابة الإدارية " مكافحة الفساد "المرجع السابق ص٥.
http:// www . rekaba . com

ب- تتمثل صور التعاون في المجالات الآتية :

١- تبادل المعلومات حول وقائع الفساد والمتورطين فيها .

٢- تبادل الزيارات مع الأجهزة المناظرة بهذه الدول لتبادل الخبرات .

٣- إجراء التدريبات المشتركة للإستفادة من الخبرات التي وصلت إليها تلك الأجهزة.

المطلب الرابع

تجارب بعض الدول في مكافحة الفساد الإداري

هناك بعض الدول التي خاضت تجارب هامة في مكافحة الفساد الإداري بأساليب مختلفة واستطاعت من خلال جهودها أن تقضي عليه أو تخفض من معدلاته ومن هذه الدول :

تجربة الصين بشأن مكافحة الفساد : (١)

تعتبر الصين من الدول التي كان ينتشر فيها الفساد، وقد بلغ مؤشر إدراك الفساد فيها سنة ٢٠٠٣ (٣,٤) وسنة ٢٠٠٥ (٣,٢) ، وسنة ٢٠٠٨ (٣,٦) ، مع العلم أن أعلي قيمة لهذا المؤشر هي ١٠ نظيف جدا) وأقل قيمة له هي صفر فاسد جدا ، ولذلك فهي من الدول التي يرتفع فيها معدلات الفساد. وقد إتخذت الدولة بعض الإجراءات بهدف مكافحة الفساد ومقاومته، وكانت لها تجربة جيدة تتمثل في:

- وضع عقوبة شديدة لمواجهة الفساد لدرجة أنه تم الحكم بالإعدام على بعض المرتشين .
- إلى جانب العقوبة قامت الدولة بتوفير الحوافز التي تدفع الأفراد للإبتعاد عن الرشوة والفساد، من خلال رفع دخول المواطنين وتحسين مستوى المعيشة .

---

(١) منقول بتصرف من نجلاء محمد ابراهيم بكر " الفساد الاراي وانعكاساتة على الأداء الاقتصادي " المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، العدد ٣ ، مصر ٢٠٠٩ ، ص ١٠ وما بعدها .

تجربة هونغ كونغ بشأن مكافحة الفساد :[1]

تأتي هونغ كونغ في المرتبة ١٤ ، ١٥ على التوالي بالنسبة لمؤشر مدركات الفساد سنة ٢٠٠٣ و ، ٢٠٠٥ وقد ارتفع المؤشر لديها من ٨ سنة ٢٠٠٣ إلي ٩,٣ سنة ٢٠٠٥ ، و٨,١ سنة ٢٠٠٨ نتيجة للجهود التي تبذلها الدولة لمحاربة الفساد وأهمها:

- شكلت الدولة لجنة لمحاربة الفساد وفرت لها ميزانية ضخمة من ملايين الدولارات، ويعمل بها نحو أكثر من ألف موظف يتقاضون مرتبات مرتفعة مهمتها متابعة الفساد والقضاء عليه بكافة أشكاله

تجربة تشيلي بشأن مكافحة الفساد: [2]

تعتبر الدولة رقم٢٠ ضمن ١٣٣ دولة من حيث مستوى الفساد فيها، ومؤشر مدركات الفساد فيها بلغ ٧,٣ ، خلال عامي ٢٠٠٣ ، ٢٠٠٥ ليتراجع إلي ٦,٩ سنة ٢٠٠٨ . وقد خطت الدولة خطوات هامة في محاربة الفساد وتعتبر من أنظف دول أمريكا اللاتينية :

- قامت بتبسيط الإجراءات واللوائح والقوانين .
- أعلنت مبدأ الشفافية بالنسبة لكافة الهيئات الحكومية .

تجربة سنغافورة بشأن مكافحة الفساد

بعد أن كانت سنغافورة من أكثر الدول فساداً ، أصبحت خلال الثلاثين سنة الأخيرة أقل الدول فساداً في أسيا ومن بين أقل الدول فساداً على مستوى العالم وفق معايير منظمة الشفافية العالمية.

ونجحت إدارة الدولة في تحويل مجتمع متعدد الأعراق وقليل الموارد الطبيعية إلي مجتمع مزدهر متطور يوفر أفضل الخدمات لمواطنيه، ونقلت الدولة الفقيرة العديمة الموارد إلي أحد أهم عواصم التجارة والمال .

---

(١) نجلاء محمد ابراهيم بكر " الفساد الإاري وانعكاساتة علي الأداء الاقتصادي " المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، المرجع السابق ص ١١ وما بعدها .

(٢) نجلاء محمد ابراهيم بكر " الفساد الإاري وانعكاساتة علي الأداء الاقتصادي " المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، المرجع السابق ، ص ١١ وما بعدها .

هذه الإدارة حددت منهجاً يقوم على عدة مرتكزات عند إنطلاقه منها:[1]

- التركيز على وجود قوانين صارمة وضمان سيادتها بتطبيقها الفعلي وعدم التساهل في ذلك، مع العمل على إستقرار أجهزة الدولة واتصافها بالكفاءة والنزاهة والإنضباط.
- ضرورة ترتيب الأولويات وتحديد المصالح الأولى بالرعاية بشكل واضح، ومن ذلك تعارض المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة أو الحريات والحقوق الفردية يوجب تغليب المصلحة العامة كما سيظهر لا حقا في عدة مجالات منها المجال الجنائي في شقيه الموضوعي والإجرائي، وتعارض الحريات الفردية مع موجبات التنمية الاقتصادية والحكومة الفعالة يوجب تغليب الثانية. وبناء على هذا المرتكز المتمثل في خصوصية ترتيب الأولويات ينظر أيضا في إمكانية تبني المعايير الدولية، والإستفادة من التجارب المقارنة.

ومن ذلك - أيضا- دراسة القوانين من خلال تتبع تطبيقها واستخلاص الإشكاليات الناتجة عنها، فكثرة القضايا التي تنجم عن قانون معين هي من الأسباب الرئيسة لتعديله. فمع أن القاعدة القانونية عامة ومجردة إلا أن الحالات التطبيقية الجزئية هي التي تؤسس لتعديل في الحل الكلي.

أما بخصوص مكافحة الفساد، فإن النظام قائم على دعامتين أساسيتين يكمل كل منهما الأخر. حيث تنقسم سياسة الدولة في هذا المجال إلي سياسة الوقاية من الفساد وسياسة الكشف عنه والعقاب عليه.

سياسة الوقاية من الفساد[2]**:**

سياسة الوقاية من الفساد في هذه الدولة واسعة النطاق، فبالإضافة إلي التوعية وتأمين الضبط الإجتماعي بوسائله المختلفة، عملت الدولة على سن عدة تدابير منها:

---

(١) منقول عن د/ الهادي علي بو حمرة " قراءة في التجربة السنغافورية في مكافحة الفساد . Share on facebookshareon twitter, share on emailshareon print More sharing Servics 20.

(٢) منقول عن د/ الهادي علي بو حمرة " قراءة في التجربة السنغافورية في مكافحة الفساد . Share on facebookshareon twitter, share on emailshareon print More sharing Servics 20.

- الفصل بين الوزارات وإدارة التنفيذ، حيث يتولى التنفيذ في الغالب هيئات ومؤسسات منشأة بقانون ، ومن شأن ذلك تفريغ الوزارة من سلطة التنفيذ وإزالة سبب ما يمكن أن يترتب عليه من فساد ولا يبقي للوزارة إلا التفكير الإستراتيجي للمدى المتوسط والبعيد.
- رفع مرتبات الموظفين في الدولة بشكل يجعل منها كافية لتوفير مستوى حياة كريمة، فدفع أجور مرتفعة أهم رادع للفساد.
- تبسيط الإجراءات الإدارية والحد من المستندات المطلوبة للحصول على الخدمة مع وضع مدونة إجراءات إدارية واضحة.
- تفادي المنطقة الرمادية في سلطة الموظف العام بالتضييق من سلطته التقديرية بوضع معايير دقيقة يستند عليها في أدائه لعمله، لان التوسع في السلطة التقديرية للموظف العام موجب من موجبات الفساد وسبب من أسباب إضعاف الرقابة الفعالة على عمله.
- تركيز الإختصاص في جهة معينة من أجل تركيز المسؤولية. ومن ذلك وحدة الجهة المختصة بمنح الترخيص في مجال معين.
- الحد إلي أكبر قدر من تعامل الموظفين بالمال (الموظف لا يرى المال وإنما يرى الأرقام)، فالرسوم والغرامات تدفع إلكترونيا، ذلك لان التقليل من لمس الموظف للمال يوفر الجهد والوقت ويقلل من الفساد. ومن أجل ذلك وجدت عدة نقاط لتعليم الناس كيفية الدفع الإلكتروني.
- التوسع في تقديم الخدمة بالطريق الإلكتروني، حيث هناك ١٦٠٠ خدمة تتم من منزل الشخص الطالب لها، ومن ذلك خدمة الحصول على ٧١ نوعا من التراخيص عبر الانترنت (e citizen). ومن شأن ذلك كسب الوقت والجهد والتقليل من الإتصال المباشر بين الموظف وطالب الخدمة.
- إيجاد أنظمة شفافة تؤدي إلي التقليل إلي حد كبير من الأسرار التي يملكها الموظف العام بسبب وظيفته، بحيث أن الموظف الذي لا يملك أسراراً لا يجد أسراراً لبيعها. ومن ذلك أيضاً وجود نظام واضح المعالم ومفتوح للمشتريات الحكومية يمكن الإطلاع عليه من خلال مركز الأعمال الإلكترونية (Ge Biz) وهو بوابة للمشتريات الحكومية تسمح للمتقدمين

بعروض رؤية كل الصفقات والمواصفات المطلوبة، ويقع في نفس الإطار ضرورة نشر إجراءات العقود الإدارية ونتائجها عبر الإنترنت.

- الفحص المسبق للحالة الإجتماعية للأفراد قبل التوظيف، وإمكانية تدخل الهيئة العامة لمكافحة الفساد كتدبير وقائي لمنع موظف ما من تولي منصب قيادي أو عمل سياسي بسبب شبهات سابقة بالفساد. كما الهيئة يمكن أن تتدخل بالتوصية بعدم التعاقد مع شركة ما لسبق اتهامها بالفساد. ويلاحظ هنا كفاية الإتهام دون الحاجة لان يصدر حكم قضائي بالإدانة.
- الحد من نشر ثقافة الفساد ومن الحديث عن الفساد في الوسط الاجتماعي، ومن أجل ذلك يعتبر نشر إشاعات حدوث فساد أو الحديث مع أخر بشأن قضية فساد دون وجود أدلة واضحة جريمة في حد ذاته.
- حظر إستعمال الصفة في الأماكن التي تقدم خدمات بالنسبة للقضاة وأعضاء النيابة العامة والموظفين العامين كافة ، وإذا ما ظهر بيان الوظيفة في مستند رسمي، فيجب أن يكون ذكره بالقدر اللازم، كأن يدون انه قاضي دون أي تفصيل أخر.
- تحديد أجل ستة أشهر يجب أن تفصل فيه المحاكم في القضايا المعروضة عليها وعدم التأجيل لتاريخ يتجاوز هذا الأجل، مع تحديد اجل سنة كحد أقصى يجب أن ينتهي فيه التحقيق والإحالة إلي المحكمة أو حفظ الأوراق. ذلك أن إطالة عمر القضية في التحقيق ومرحلة المحاكمة مؤشر من مؤشرات الفساد أو الإهمال. كما أن العدل المؤخر هو عدل مرفوض.

ثانياً : السياسة الجنائية في مجال الفساد :

تشمل السياسة الجنائية في مجال الفساد- كغيرها من السياسات الجنائية - جانبا موضوعيا وآخر إجرائيا.

فبالنسبة للجانب الموضوعي : تبني المشرع السنغافوري تشريعاً خاصاً بمكافحة الفساد توسع في تجريم الفساد ومن ذلك تجريم الرشوة في القطاعين العام والخاص وإعتبار عدم إبلاغ الموظف عن جريمة عرض الرشوة عليه جريمة مستقلة. ونص القانون المشار إليه علي جرائم الفساد بعبارات واسعة شبيهة بتلك التي تلجأ إليها كثير من التشريعات عندما يتعلق الأمر بالجرائم

الماسة بأمن الدولة ومنها الباب الأول من الكتاب الثاني في قانون العقوبات الليبي. يلاحظ أن هذا المنهج في التجريم لا يستجيب لمتطلبات مبدأ الشرعية الجنائي في شقه الموضوعي.

ونص هذا القانون الخاص على عقوبات السجن والغرامات المرتفعة والمصادرة والرد، وفي حالة عدم الرد تضاعف عقوبة السجن. مع إستبعاد التداخل بين العقوبات في حالة التعدد، حيث يجب أن تتعد العقوبات بتعدد الجرائم دون أي اعتبار للتتابع بين الجرائم ووحدة الغرض الإجرامي (الارتباط غير القابل للتجزئة والجريمة المتتابعة).

أما بالنسبة للجانب الإجرائي: فهو قائم على فكرة أساسية هي حتمية العقوبة بحيث صيغت أحكامه على أساس ضرورة إدراك كل شخص انه في حالة ارتكاب جريمة من جرائم الفساد لابد أن يكتشف ويعاقب، وان جرائم الفساد قليلة المردود بالنظر لكثرة مخاطرها.

ويمكن إجمال خصائص النظام السنغافوري في مكافحة الفساد على النحو التالي : (١)

- وجود هيئة تتبع رئيس الوزراء ويعين أعضاؤها بقرار منه بعد أن كانت تابعة لوزارة الداخلية، تتولى دون غيرها جمع الإستدلالات والتحقيق في قضايا الفساد ، وتختص بمباشرة ذلك في مواجهة الكافة دون تفرقة بين المدنيين والعسكريين وبين القضاة وأعضاء النيابة والسياسيين وغيرهم من الموظفين العامين والعاملين في القطاع الخاص. ويتجاوز دورها الضبط القضائي ليمتد إلي الجوانب الإرشادية والضبط الإداري الوقائي، ومن ذلك أن لها أن تمنع شركة من الدخول في مناقصة لمدة خمس سنوات أو نهائيا وتحول دون تقلد موظف عام مركز قيادي . ما يعني أنها يمكن أن تفرض عقوبة لمجرد شبهات بالفساد، وهو ما يتعارض مع مبدأ قضائية العقوبة.

ويلاحظ انه يجب أن ينظر لتبعية هيئة مكافحة الفساد لرئيس الوزراء في أطار خصوصية نظام النيابة العامة في سنغافورة الذي يقوم فيه النائب

---

(١) منقول عن د/ الهادي علي بو حمرة " قراءة في التجربة السنغافورية في مكافحة الفساد.
Share on facebookshareon twitter,share on emailshareon print More sharing Servics 20

العام بوظيفيتين احدهما قضائية والأخرى استشارية، والذي يختلف بشكل جذري عن نظام النيابة العامة وصلاحياتها وعلاقتها بالسلطة التنفيذية وعلاقة مأموري الضبط القضائي بها في النظام القانوني الليبي.

- إعطاء سلطات واسعة لأعضاء هيئة مكافحة الفساد في الكشف عن الجرائم ومنها مراقبة التغييرات التي تطرأ على حياة الموظفين وإمكانية الإطلاع على حساباتهم المصرفية، حيث لا وجود للسر المصرفي في هذا المجال (تغليب متطلبات فاعلية مكافحة الفساد على متطلبات حماية الخصوصية الفردية).

- يعتبر نظام المخبرين من الجمهور والموظفين من أهم الوسائل التي تعتمد عليها هيئة مكافحة الفساد ومصلحة الضرائب وغيرها من الجهات التي تختص بالتحقيق في قضايا الفساد والتهرب الضريبي في التحريات وجمع الإستدلالات (نظام إستخباراتي يبدو انه فاعل ودقيق بالنظر إلي نتائجه والتي منها أن ٨٠% من حالات التهرب الضريبي اكتشفت بواسطة المخبرين). بالإضافة إلي البلاغات التي تقدم من الأكثر دراية بها عند وقوعها وهم العاملون في القطاعين العام والخاص بشأن جرائم الفساد والتهرب الضريبي.

وتعتمد الجهات المختصة على آلية المكافأة التي تقاس على أساس نسبة معينة من قيمة المال محل الجريمة على أن لا تتجاوز مائة ألف دينار لمن يبلغ عن الجريمة.

مع ملاحظة أن النظام يضمن سرية المخبرين حتى بعد إنتهاء التحقيق لحمايتهم ولضمان فاعلية أدائهم لإعمالهم، ولا يعطى اسم المخبر حتى للقاضي إلا إذا أصدرت المحكمة أمرا خاصا توجب فيه الكشف عن شخصيته.

- تسهيل إثبات جرائم الفساد بإيجاد ما يسمى بقرائن الإدانة، والتي منها أن أي زيادة غير مبررة في دخل الموظف العام تلاحظ من خلال مراقبة طريقة معيشته تعتبر قرينة على كسبه مال فاسد، إلا إذا اثبت العكس.

كما انه ليس من حق المتهم الصمت وإخفاء معلومات عن المحققين (وكأنه يلزم بالشهادة ضد نفسه).

العام بوظيفيتين احدهما قضائية والأخرى استشارية، والذي يختلف بشكل جذري عن نظام النيابة العامة وصلاحياتها وعلاقتها بالسلطة التنفيذية وعلاقة مأموري الضبط القضائي بها في النظام القانوني الليبي.

- إعطاء سلطات واسعة لأعضاء هيئة مكافحة الفساد في الكشف عن الجرائم ومنها مراقبة التغييرات التي تطرأ على حياة الموظفين وإمكانية الإطلاع على حساباتهم المصرفية، حيث لا وجود للسر المصرفي في هذا المجال (تغليب متطلبات فاعلية مكافحة الفساد على متطلبات حماية الخصوصية الفردية).

- يعتبر نظام المخبرين من الجمهور والموظفين من أهم الوسائل التي تعتمد عليها هيئة مكافحة الفساد ومصلحة الضرائب وغيرها من الجهات التي تختص بالتحقيق في قضايا الفساد والتهرب الضريبي في التحريات وجمع الإستدلالات (نظام إستخباراتي يبدو انه فاعل ودقيق بالنظر إلي نتائجه والتي منها أن ٨٠% من حالات التهرب الضريبي اكتشفت بواسطة المخبرين). بالإضافة إلي البلاغات التي تقدم من الأكثر دراية بها عند وقوعها وهم العاملون في القطاعين العام والخاص بشأن جرائم الفساد والتهرب الضريبي.

وتعتمد الجهات المختصة على آلية المكافأة التي تقاس على أساس نسبة معينة من قيمة المال محل الجريمة على أن لا تتجاوز مائة ألف دينار لمن يبلغ عن الجريمة.

مع ملاحظة أن النظام يضمن سرية المخبرين حتى بعد إنتهاء التحقيق لحمايتهم ولضمان فاعلية أدائهم لإعمالهم، ولا يعطى اسم المخبر حتى للقاضي إلا إذا أصدرت المحكمة أمرا خاصا توجب فيه الكشف عن شخصيته.

- تسهيل إثبات جرائم الفساد بإيجاد ما يسمى بقرائن الإدانة، والتي منها أن أي زيادة غير مبررة في دخل الموظف العام تلاحظ من خلال مراقبة طريقة معيشته تعتبر قرينة على كسبه مال فاسد، إلا إذا اثبت العكس.

كما انه ليس من حق المتهم الصمت وإخفاء معلومات عن المحققين (وكأنه يلزم بالشهادة ضد نفسه).

- استعمال أعضاء هيئة مكافحة الفساد للوسائل التقنية للتحقيق ومنها جهاز كشف الكذب لجمع المعلومات والتأكد من مصداقيتها وللتوصل لضبط التحقيق في اتجاهه الصحيح مع ملاحظة عدم إمكانية الاعتماد عليه كدليل للإدانة.

- استبعاد الحصانة الإجرائية ، بحيث يمكن أن يباشر التحقيق وترفع الدعوى الجنائية ضد كل من تتوافر دلائل على ارتكابه جريمة من جرائم الفساد وترفع الدعوى الجنائية في مواجهته دون أن يتوقف ذلك على أذن جهة ما. وهذا على خلاف التشريع الليبي الذي يتوسع في منح الحصانة الإجرائية، ويعطي إمكانية تعطل تفعيل القانون بالقانون، ويمد الحصانة لما بعد انتهاء الوظيفة وهو ما عليه نص المادة (٢١) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ ف.

- إتباع نظام في المحاكمة وتنفيذ أحكام الإدانة يسمح بدعم الثقة في النظام القضائي وتحقيق وظيفة الردع العام ووصم مرتكب الفعل بوصمة الفساد في المجتمع بحيث يكون عبرة لغيره، فالمحاكمات علنية والأحكام الصادرة في قضايا الفساد يجب أن تنشر ويمكن للكافة الإطلاع على منطوقها.

ويلاحظ هنا أن أهم الإشكاليات التي يعاني منها النظام القانوني الليبي هو عدم تنفيذ الأحكام القضائية والتوسع في العفو الخاص، الأمر الذي يضعف إلي حد بعيد من فاعلية النظام القانوني.

- عند التحقيق في قضية من قضايا الفساد يجب أن يتعدد المحققون ، بحيث لا يجوز أن يتولى القضية محقق واحد، لضمان الشفافية وعدم التأثير عليه (تعدد المحققين ضمان عدم التلاعب في القضية).

كما أن النظام القضائي في مجمله قائم على أساس تبسيط إمكانية اللجوء إليه ووضوح إجراءاته وتنفيذ أحكامه ، فهناك اعتماد على النظام الالكتروني في تسجيل الدعاوى وفي الحصول على المستندات الخاصة بها لكل من له الحق في ذلك وفي الاعتراف بالجرائم وفي دفع الغرامات ، ويمكن الإشارة لما يعرف بالمحاكم الليلية التي تمكن من استعمال حق التقاضي خارج ساعات الدوام الرسمي المعتاد للدولة.

خلاصة القول أن الإرادة السياسية الواضحة في سنغافورة أنتجت قانونا فعالا ونظاما للتقاضي حياديا وسريعا وإدارة ضبط إداري وقضائي تتميز بالصرامة والمهنية. مع ملاحظة بعض حالات اختلال التوازن الإجرائي بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

❁❁❁

الفصل الثاني

وسائل مكافحة الفساد الإداري في النظام الإسلامي

الفصل الثاني

وسائل مكافحة الفساد الإداري

في الفقه الإسلامي

تمهيد وتقسيم :

تتميز الشريعة الإسلامية بقيامها علي العدل والمساواة بين الناس ، ومحاربتها للفساد والمعتدين ، ويمكن القول بأن الشرع الحنيف تصدي للفساد وعالجه من خلال مسلكين : الأول بالتحذير والتوجيه ومخاطبة العقول والعواطف لتوقي الفساد ، والثاني من خلال الردع والعقاب للمفسدين .

ويؤكد رئيس ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية أن أهم الخطوات لمواجهة الفساد الإداري هو ، غرس الإيمان في النفوس ، وتربية النشء علي الأخلاق الإسلامية ، واختيار القوي الأمين ، وتعريف الناس بأخطار الفساد ونهاية المفسدين ، ذلك أن ما يميز الشريعة الإسلامية عن غيرها من النظم والقوانين الوضعية هو أن العقوبات الدنيوية التي تقررها لجرائم الفساد إضافة إلي العقوبات الأخروية التي تعد بمثابة السياسة المانعة والواقية ، إضافة إلي أن الشريعة الإسلامية دعت الأفراد والجماعات إلي تحمل مسؤولياتهم إزاء تغيير المنكر ودفع المفاسد بالقلب واليد واللسان .

وعلي ذلك سيتناول الباحث عن وسائل مكافحة الفساد الإداري في الفقه الإسلامي علي النحو التالي :

المبحث الأول : غرس العقيدة الإسلامية وتقوية الوازع الديني.

المبحث الثاني : تفعيل مبدأ الجدارة في شغل الوظيفة العامة.

المبحث الثالث : تأمين الحياة الكريمة للعاملين بالدولة.

المبحث الرابع : إعادة توزيع الثروة وتضييق الفجوة بين الأغنياء والفقراء.

المبحث الخامس: الإشراف على العاملين ومراقبتهم ومحاسبتهم.

المبحث السادس : إستخدام أساليب الإدارة الحديثة.

المبحث الأول

غرس العقيدة الإسلامية وتقوية الوازع الديني

للعقيدة أثر واضح في النظام الذي يسلكه مجتمع ما، ولا يمكن فصل أي نظام إجتماعي أو اقتصادي أو سياسي عن جذوره العقيدية، فالنظام المالي ليس إلا انعكاساً للنظام السياسي، والاقتصادي، والإجتماعي القائم في المجتمع، وإذا كانت الأنظمة الوضعية، لا تولي الإهتمام بالعقيدة والقيم الأخلاقية وتأثيرها في نواحي الحياة ، فإن النظام الإسلامي يجعل العقيدة مصدراً فيتأثر بها، ويأخذ قيَمه وقواعده، وخصائصه منها، ويهتدي بها ليحقق أهدافه الاقتصادية والإجتماعية في الحياة ، فيتأثر بهذه المراقبة التي توجه سلوكه وتصرفاته، ونياته إلى فعل الصلاح، والإمتناع عن الفساد ، تلك الرقابة التي تنمي في الإنسان الشعور بالإحساس بالمسؤولية عن كل ما يقوم به من عمل أمام الله عز وجل وأنه محاسب عليه(١).

ومن مقاصد الشريعة الإسلامية تربية أبناء المجتمع المسلم ، بحيث يقوي الوازع الديني بينهم ، وهذا ما يسمي بالرقابة الداخلية أو الذاتية في نفس المؤمن .

ويتضمن تقوية الوازع الديني :

١- الرقابة الإلهية .

٢- الرقابة الذاتية .

١ـ الرقابة الإلهية :

وهي رقابة المولي سبحانة وتعالي علي مخلوقاته ، وهي أشد أنواع الرقابة تأثيراً في سلوك الفرد وقد ورد بيانها في قول الله تعالي ﴿ يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالاً كَثِيراً وَنِسَاءً وَاتَّقُوا اللهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالأَرْحَامَ إِنَّ اللهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيباً﴾ (٢) .

---

(١) د/ صالح العلي " وسائل مكافحة الفساد الاقتصادي في القطاع العام في الاقتصاد الاسلامي " مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢١، العدد الأول ٢٠٠٥، ص ٤٢٩.

(٢) سورة النساء الآية ١ .

وقولة تعالي : ﴿ وَكَانَ اللهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ رَقِيباً ﴾ (١) .

وبناءً علي ذلك فإن الموظف إذا استشعر رقابة الله تعالي ومعيته معه أينما كان ، فإن ذلك سيرقيه إلي مرتبة الإحسان ، وهذا سبباً كافياً لأن يُروض الموظف نفسة الأمارة بالسوء علي الخير والصلاح والإبتعاد عن المعصية ، وبذلك يكون سبيل إلي الإصلاح الإداري .

٢ـ الرقابة الذاتية :

رغم الجهود المبذولة لمكافحة الفساد الإداري والحد من إنتشارة ، إلا أنه في إزدياد علي مر الأيام ، ولعل السبب الرئيسي في ذلك يعود إلي غياب الرقابة الذاتية عند الأفراد والتي تنتج عن ضعف الرقابه الإلهية في نفوسهم من جهة ، وصعوبة الكشف عنه من جهة أخري ، لأن كل من ساهم في عملية الفساد يحاول إخفاءه خشية أن يقع في الجريمة ، ورغبة في إنهاء المصلحة التي يؤيدها (٢).

ولهذا إهتم الإسلام برعاية الرقابة الذاتية في أعماق الفرد ، ولقد وردت نصوص كثيرة في القرآن الكريم والسنة النبوية علي مراقبة الإنسان لنفسه ولجميع أفعالة .

قال تعالي : ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللهَ وَلْتَنْظُرْ نَفْسٌ مَا قَدَّمَتْ لِغَدٍ وَاتَّقُوا اللهَ إِنَّ اللهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ ﴾ (٣) .

وأيضاً قولة تعالي ﴿ مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ إِلاَّ لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ ﴾ (٤) .

ويجب علي الإنسان أن يعلم بأن مصير أعماله سوف يُخبر بها وتعرض عليه يوم القيامة .

قال تعالي : ﴿ يُنَبَّأُ الإِنسَانُ يَوْمَئِذٍ بِمَا قَدَّمَ وَأَخَّرَ (١٣) بَلْ الإِنسَانُ عَلَى نَفْسِهِ بَصِيرَةٌ ﴾ (٥) .

---

(١) سورة الأحزاب الآية ٥٢ .

(٢) د/ محمد محمد عطية معابرة " الفساد الإداري وعلاجة في الفقه الإسلامي " دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة ، ٢٠١٠ ، ص ٢٠٠ .

(٣) سورة الحشر الآية ١٨ .

(٤) سورة ق الآية ١٨ .

(٥) سورة القيامة الآية ١٣ ، ١٤ .

وقد جاءت السنة النبوية لتربي المسلم - ومنه الموظف العام - علـى الرقابة الذاتية ومحاسبة نفسه وأعماله قبل أن يحاسب عليها يوم القيامة (١).

قال رسول الله ﷺ " لَا تَزُولُ قَدَمَ عَبْدٍ يَوْمَ الْقِيَامَةِ حَتَّى يُسْأَلَ عَنْ عُمُرِهِ فِيمَا أَفْنَاهُ ؟ وَعَنْ عِلْمِهِ فِيمَا فَعَلَ بِهِ ؟ وَعَنْ مَالِهِ مِنْ أَيْنَ اكْتَسَبَهُ وَفِيمَا أَنْفَقَهُ ؟ وَعَنْ جِسْمِهِ فِيمَا أَبْلَاهُ ؟ " (٢).

هذه التربية الإيمانية جعلت من هؤلاء العمال من الـولاة، والحكـام، والموظفين، يتورعون عن أخذ الشيء القليل من بيت مال المسلمين، وهم في حاجة له، وكانت خزائن الأموال تحت سلطانهم، وكانوا يحاسـبون أنفـسهم ورعاياهم على أخذ الهدية ، وهناك أمثلة كثيرة تؤكد المعاني التي ذكرت(٣).

فقد روي أن عمر بن عبد العزيز - رضي الله عنه - دخل على امرأته فاطمة بنت عبد الملك، فقال: " يا فاطمة أعندك درهم أشتري به عنباً ؟ قالت: لا، قال: فعندك ثمنه نشتري به عنباً ؟ فأقبلت عليه فقالت: يأمير المؤمنين لا تقدر على درهم،أولا ثمنه، تشتري به عنباً، فقال: هذا أهون علينـا مـن معالجة الأغلال في جهنم " (٤).

وروي عن عمر بن عبد العزيز - رضي الله عنه - أيضًا أنه اشـتهى تفاحاً، فقال : لو كان لنا، أو عندنا شيء من التفاح؟ فإنه طيب الطعم، فقـام رجل من أهل بيته، فأهدى إليه تفاحاً، فلما جاء به الرسول، قال عمر: مـا أطيب ريحه وأحسنه ! ارفعه يا غلام، فأقرئ فلاناً السلام، وقل له: إن هديتك قد وقعت منا بموقع بحيث تحب، فقلت: يا أمير المؤمنين ابن عمك، ورجـل

(١) جميل جودت أبو العينين " أصول الإدارة " من القرآن والسنة ، الطبعـة الأولـي ، دار مكتبة الهلال بيروت ، ٢٠٠٢ م ، ص ٢٦٦ إشارة في د / محمد محمد عطية معـابرة "الفساد الإداري وعلاجة في الفقه الإسلامي" مرجع سابق، ص ٢٠٢.

(٢) الامام الترمذي " محمد عيسي أبو عيسي الترمذي السلمي " تحقيق أحمد شاكر وآخرون ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت لبان ، الجزء الرابع، بون سنة ، الحديث رقم ٢٤١٧، ص ٦١٢.

(٣) د/ صالح العلي"وسائل مكافحة الفساد الاقتصادي في القطاع العام في الاقتصاد الاسلامي" مرجع سابق، ص٤٣٠.

(٤) سيرة عمر بن عبد العزيز لابن الجوزي " مرجع سابق ، ص ١٣٥ .

من أهل بيتك، وقد بلغك "أن النبي ﷺ كان يأكل الهدية، ولا يأكل الصدقة ، قال: ويحك، إن الهدية كانت للنبي هدية، وهي لنا اليوم رشوة "(١).

إن حماية المجتمع من الفساد يكمن في إلتزام الأفراد بتعاليم الإسلام والإيمان بمصادرها ، وغرس العقيدة الإسلامية في نفوس الأفراد حكاماً ومحكومين ، وتعزيز القيم الأخلاقية في نفوسهم ، فهذه التعاليم هي سور الأمان الذي يحدد لمن يكافح الفساد في المجتمع القواعد التي ينبغي أن يسير عليها ولا يخرج عنها، تبعاً لهواه، أو هوى الذين لا يريدون الخير لأنفسهم(٢).

إن مسؤولية تغيير فساد المجتمع ليست مسؤولية الحاكم فحسب، بل هي مسؤولية الأفراد جميعًا، كل منهم بحسبه، وعلى قدرته، وإن من أهم القواعد الأصلية للتغيير هي الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والنصيحة، والدعوة إلى الله – عز وجل – بالحكمة والموعظة الحسنة:

قال تعالي : ﴿ وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴾ (٣).

وقال تعالي أيضا : ﴿ كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَهُمْ مِنْهُمُ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ ﴾ (٤).

وقد بين النبي ﷺ أهمية وعي الأفراد، وإدراكهم وتعاونهم وتضامنهم في مكافحة الفساد الذي يمكن أن يقع عليهم جميعًا فيما إذا تركوا المخطئ والمفسد يتمادى في فساده، فعن النعمان بن بشير – رضي الله عنه – أن النبي ﷺ قال : " مَثَلُ الْقَائِمِ عَلَى حُدُودِ اللَّهِ، وَالْوَاقِعِ فِيهَا، كَمَثَلِ قَوْمٍ اسْتَهَمُوا عَلَى سَفِينَةٍ، فَأَصَابَ بَعْضُهُمْ أَعْلاَهَا، وَبَعْضُهُمْ أَسْفَلَهَا، فَكَانَ الَّذِينَ فِي أَسْفَلِهَا إِذَا اسْتَقَوْا

(١) سيرة عمر بن عبد العزيز لابن الجوزي " المرجع سابق ، ص ٩١٣ .
(٢) د/ نزيه عبد المقصود محمد مبروك " الفساد الاقتصادي " أسبابه – أشكاله – آثاره – وآليات مكافحته ، دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا ، العدد ٢٦ ، الجزء الرابع ، ص ٢٠٦٤.
(٣) آل عمران الآية : ١٠٤ .
(٤) آل عمران الآية ١١٠ .

مِنَ الْمَاءِ مَرُّوا عَلَى مَنْ فَوْقَهُمْ، فَقَالُوا: لَوْ أَنَّا خَرَقْنَا فِي نَصِيبِنَا خَرْقًا، وَلَمْ نُؤْذِ مَنْ فَوْقَنَا، فَإِنْ يَتْرُكُوهُمْ، وَمَا أَرَادُوا هَلَكُوا جَمِيعًا، وَإِنْ أَخَذُوا عَلَى أَيْدِيهِمْ نَجَوْا وَنَجَوْا جَمِيعًا"[1].

وبناءً علي ما تقدم فإن الموظف إذا إلتزم بهذا المنهج فإن ذلك يكون تربية له وتقوية لرقابتة الذاتية علي نفسه ، وهي أساس صلاحه وصلاح المجتمع .

❁❁❁

(١) صحيح البخاري ، مرجع سابق ، هل يقرع في القسمة والإستهام ، الحديث رقم ٢٣٦١ ، الجزء ٢ ، ص ٨٨٢ .

مِنَ الْمَاءِ مَرُّوا عَلَى مَنْ فَوْقَهُمْ، فَقَالُوا: لَوْ أَنَّا خَرَقْنَا فِي نَصِيبِنَا خَرْقًا، وَلَمْ نُؤْذِ مَـنْ فَوْقَنَـا، فَإِنْ يَتْرُكُوهُمْ، وَمَا أَرَادُوا هَلَكُوا جَمِيعًا، وَإِنْ أَخَذُوا عَلَى أَيْدِيهِمْ نَجَوْا وَنَجَوْا جَمِيعًا"[1].

وبناءً علي ما تقدم فإن الموظف إذا إلتزم بهذا المنهج فإن ذلــك يكــون تربية له وتقوية لرقابته الذاتية علي نفسه ، وهي أساس صــلاحه وصــلاح المجتمع .

❀❀❀

(١) صحيح البخاري ، مرجع سابق ، هل يقرع في القسمة والإستهام ، الحديث رقم ٢٣٦١ ، الجزء ٢ ، ص ٨٨٢ .

المبحث الثاني

تفعيل مبدأ الجدارة في شغل الوظيفة العامة

لقد كانت أسس التعيين أو تقليد الوظائف العامة في عهد الرسول ﷺ وعهد الخلفاء الراشدين بعده عبارة عن أسس موضوعية تستند علي عنصري الكفاية أو المقدرة من جهة ، والأمانة والأخلاق من جهة أخري [1].

وتعتبر ضوابط وسياسات الإختيار للوظيفة العامة في الشريعة الإسلامية من أهم التشريعات الوقائية لمنع الفساد ، ولقد كان الإسلام سباقاً لوضع هذه الضوابط التي تحد من الفساد ، لأن الموظف العام من أهم الأركان التي يركز عليه الإسلام في منع الفساد ، وإذا كان الموظف غير مستوفي للمواصفات المطلوبة فقد يكون ذلك أحد أهم اسباب الفساد في المؤسسة [2] ، ومن هنا وضع الإسلام بعض أسس الإختيار لمن يتولى مسئولية إدارة الشئون العامة :

١ـ إختيار الأصلح :

الوظيفة العامة ليست مجرد وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة ، بل هي معيار حقيقي لتقدمها ، والموظف في حقيقته هو الممثل الحقيقي وهو المعبر القانوني عن إرادة الأشخاص الإعتبارية العامة ، ومن هنا فإن الإسلام يركز علي مبدأ الصلاحية كأساس لتولي الوظائف العامة والقيادية بحيث لايجوز تولية من لا صلاحية له أو ترك الأصلح وتعيين الأقل صلاحية[3].

ونستدل علي ذلك بما حدث لأبي ذر -رضي الله عنه-، فقد ورد في الحديث الصحيح أن أبا ذر -رضي الله عنه- قال: "قُلْتُ يَا رَسُولَ

---

(١) محمد الرضا عبد الرحمن الأغبش " تنظيم العمل الإداري في النظام الإسلامي ، دار النشر الدولي الرياض ، السعودية ، الطبعة الأولي ، ١٤١٢هـ - ١٩٩٢ ، ص ٦٨ .

(٢) معاوية أحمد سيد احمد المسير" سياسة الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد " مرجع سابق، ص ٢٢٦ وما بعدها.

(٣) محمد باهي أبو يونس "الإختيار علي أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي " دار الجامعة الجديدة ، الأسكندرية ، الطبعة الأولي ، ١٩٩٩ ، ص ٧ .

اللهِ أَلَا تَسْتَعْمِلُنِي ؟ قَالَ فَضَرَبَ بِيَدِهِ عَلَى مِنْكَبِي ثُمَّ قَالَ " يَاأَبَا ذَرٍّ إِنَّكَ ضَعِيفٌ وَإِنَّهَا أَمَانَةٌ وَإِنَّهَا يَوْمَ الْقِيَامَةِ خِزْيٌ وَنَدَامَةٌ ، إِلَّا مَنْ أَخَذَهَا بِحَقِّهَا وَأَدَّى الَّذِي عَلَيْهِ فِيهَا " (١).

وأكد علماء المسلمين ضرورة تولي أمور المسلمين لأهل الكفاء والأمانة والإبتعاد عن تولي الظلمة، والفسقة، وذوي القرابة والمودة الذين لا يصلحون لإدارة شؤون المسلمين ، وبين هؤلاء العلماء ، أثر ذلك في نمو الدولة اقتصادياً وإجتماعياً وسياسياً. قال ابن خلدون: " ولا تحسبن الظلم إنما هو أخذ المال أو الملك من يد مالكه من غير عوض، ولا سبب، كماهو المشهور، بل الظلم أعم من ذلك وكل من أخذ ملك أحد، أو غصبه في عمله، أو طالبه بغير حق، أو فرض عليه حقاً لا يفرضه الشرع، فقد ظلمه ، فجباة الأموال بغير حقها ظلمة، والمعتدون عليها ظلمة، ووبال ذلك كله عائد على الدولة، بخراب العمران الذي هو مادتها. وأعلم أن هذه هي الحكمة المقصودة للشارع في تحريم الظلم، وما ينشأ عنه من فساد العمران وخرابه " (٢).

وتأسيساً علي ذلك فإنه يجب علي ولي الأمر أن يختار لكل وظيفة أكفأ من عنده ، فإن فعل ذلك يكون كفَّ الناس عن المطالبة بوظيفة أو رئاسة ، أو أن يتطلعوا إلي ولاية ، لأن حقهم في ذلك كله سوف يأتيهم دون طلب أو رجاء أو واسطة أو رشوة أو غير ذلك من أساليب الفساد ، إذ كل وظيفة وكل رئاسة سوف يشغلها أقدر الناس عليها ، وسوف يأتي لكل شخص ما يستطيع القيام والنهوض به ، أما إذا خرج عن هذه القاعدة وعدل عن تعيين الأكفأ ، فنجد الناس يتجهوا للبحث عن وظيفة أو رئاسة بالوسائل الغير مشروعة وبذلك يكون قد خان الله والرسول والمؤمنون ، وخان أمانته التي أمره الله بحفظها (٣).

---

(١) الترغيب والترهيب للمنذري " عبد العظيم بن عبد القوي النذري ، تحقيق ابراهيم شمس الدين ، دار الكتب العلمية ، بيروي ، الطبعة الأولي ، ١٤١٧هـ، الحديث رقم ٣٢٩٣ ، الجزء ٣ ، ص ١١٤ .

(٢) المقدمة لابن خلدون : عبد الرحمن بن خلدون، تحقيق :علي عبد الواحد وافي، دار نهضة مصر ، الطبعة الثالثة ، الجزء الثاني ص٤٧١ .

(٣) د/ مصطفي أبو زيد فهمي " فن الحكم في الإسلام " المكتب المصري الحديث ، القاهرة ، ١٩٨١ ، ص ١١٠ وما بعدها .

قال تعالى: ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾(1).

٢ـ القوة :

فعلي المسؤول أن يراعي في إختيار الموظف ما يوافق طبيعة الوظيفة التي ستوكل إلي الموظف ، والقوة المشروطة في الموظف العام ليكون أهلاً للوظيفة هي القدرة المؤهلة للنهوض بالعمل المسند إليه ، والقاعدة الرئيسية في هذا الأمر قول الله تعالي :

﴿ قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الأَمِينُ ﴾ (2).

ويقرر فقهاء المسلمين أن علي ولي الأمر أن يعين لأعمال المسلمين من هو أقدر وأصلح للعمل (3) ، إمتثالاً لأمر الله تعالي ﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا ﴾ (4).

وتسعي الإدارة الإسلامية علي إيجاد الموظف الذي يؤدي عمله علي أكمل وجه ، ومن هنا حرصت علي أن يكون الموظف مؤهلاً علمياً وفنياً وشخصياً ، وإختلال المؤهل العلمي يؤدي إلي إختلال الوظيفة والبعد عن تحقيق أهدافها (5) .

وهناك أثرين سلبيين من آثار إستعمال العاجز أو الجاهل في الوظائف العامة (6) :

الأول : أن نقص كفاءة أحد العاملين عن بقية زملائه يولد في نفسه الحقد عليهم، الأمر الذي يؤدي إلي التنافر والصراع وهذا أمر مضر بالعمل .

---

(1) سورة الأنفال الآية ٢٧ .

(2) سورة القصص الآية٢٦ .

(3) فؤاد عبد المنعم أحمد " مبدأ المساواة في الإسلام " بحث من الناحية الدستورية مع المقارنة بالديقراطيات الحديثة " المكتب العربي الحديث، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٨٥ .

(4) سورة النساء الآية ٥٨ .

(5) د/ محمد محمد عطية معابرة " الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي " دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص ١٧٣.

(6) أحمد بن علي القلقشندي (ت ٨٢٠) " صبح الأعشي في صناعة الإنشا " الطبعة الأولي، تحقيق يوسف علي الطويل ، دار الفكر ، دمشق ، ١٩٨٧م ، ص ١١٥ .

الثاني : أن نقص الكفاءة في العاملين في مهنة ما إذا انتشر بينهم ، أدي ذلك إلي إنخفاض شأن هذه المهنة أو الوظيفة وانتشر الفساد .

٣ـ الأمانة :

علي الموظف أن يدرك حقيقة الوظيفة التي عين فيها وأهميتها ، وأنها مسؤولية من المسؤوليات التي ألقيت علي عاتقه وأنها من الأمور التي سيسأل عنها يوم القيامة ، والقاعدة الرئيسية في الأمانة قول الله تعالي : ﴿ **إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا** ﴾ (١) .

﴿ **يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ** ﴾(٢)

فالآيتان توضحان أن كل فرد من أفراد المسلمين أوكلت له وظيفة عامة، إمارة أو ما دونها من الوظائف ، فقد أوكلت له أمانة وهو أيضاً مسئول عنها يوم القيامة .

وتعد الأمانة شرطاً هاماً من شروط إسناد التكليف إلي الأفراد للوظيفة العامة ، فالإدارة الإسلامية تربط بين الفرد كعنصر منتج في العمل وبين سلوكه وبيئته في المجتمع ، فالفرد المستقيم الملتزم بالقيم والأخلاق الدينية سوف يؤدي العمل بكفاءة وأمانة بخلاف المفرط في أمانته (٣) .

ومما يضفي علي الوظيفة مفهوم الأمانة وجهان :

الأول : مرعاة شروط الجدارة في التعيين بها والترقية إليها .

الثاني : إضفاء مفهوم الخدمة علي الوظيفة لا مفهوم السيادة ، وأنها مسؤولية يسأل عنها يوم القيامة (٤) . فإذا تولي الموظف الوظيفة فعليه ألا يجعل من ذلك مغنماً شخصياً له ولذويه بل هي تكليف يعمل فيه للصالح العام.

---

(١) سورة النساء الآية ٥٨ .

(٢) سورة الأنفال الآية ٢٧ .

(٣) د/ ابراهيم فهد الغفيلي " نحو منهج إسلامي لدراسة الإدارة " كلية التجارة ، جامعة المنصورة ، ١٩٨٣ ، ص ١٧٥ .

(٤) د/ محمد محمد عطية معابرة " الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي " دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص ١٧١ وما بعدها .

وبناءً علي ماتقدم يمكن القول بأن تحقيق هذه القواعد الثلاثة (إختيار الأصلح ، والقوة ، والأمانة) في إختيار الموظف فإن الفساد يكاد يكون معدوما ، وهذ ما سعت إليه الإدارة الإسلامية وحرصت عليه ، لذا يجب علي الدولة التي تسعي وتحرص علي القضاء علي الفساد الإداري أن تحقق هذا المباديء التي وجهتنا إليها الشريعة الإسلامية .

❁ ❁ ❁

المبحث الثالث

تأمين الحياة الكريمة للعاملين بالدولة

من المبادئ الهامة لمكافحة الفساد الاداري تأمين المعيشة الكريمة للعاملين في الدولة ، ذلك أن إعطاء العامل مايكفيه ومن يعولهم سوف يغنيه عن الآخرين ، فلا يقبل الرشوة ولا يتستر علي الفساد ، ولا يحابي أحد علي حساب المصلحة العامة ، وسوف يدفعه ذلك إلي زيادة الجهد والعمل ومن ثم الإنتاج ومن ثم تحقيق التنمية الاقتصادية [١] .

إن تأمين ما يكفي العامل في القطاع الحكومي يمكن أن يستفاد مما نص عليه النبي ﷺ بقوله : " مَنْ وَلِيَ لَنَا عَمَلاً وَلَيْسَ لَهُ مَنْزِلاً فَلْيَتَخِذْ مَنْزِلاً ، وَمَنْ لَيْسَت لَهُ زَوْجَةً فَلْيَتَخِذْ زَوْجَةً ، وَمَنْ لَيْسَ لَهُ خَادِمَاً فَلْيَتَخِذْ خَادِمَاً ، وَمَنْ لَيْسَت لَهُ دَابَّةً فَلْيَتَخِذْ دَابَةً " [٢] ، فقد أطلق النبي ﷺ لفظ العمل على الولايات، والوظائف، وهي أعمال حكومية، وبين الحاجات الأساسية ؛ كالزواج ، والسكن ، وآلة الركوب ، والخادم، التي ينبغي أن تتوفر للعامل[٣].

ويرى الإمام الماوردي أنه يجب إعطاء العامل كفايته، حتى يستغني عن الناس، [٤] .

وكان عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه يعطي عماله كفايتهم وزيادة، فقد كان "يرزق العامل مائة دينار في الشهر، ومائتي دينار في الشهر، وأكثر من ذلك [٥] .

---

(١) د/ نزيه عبد المقصود محمد مبروك " الفساد الاقتصادي " أسبابه – أشكاله – آثاره – وآليات مكافحته ، دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي ، مرجع سابق ، ص ٢٠٧٦ .

(٢) مسند الامام أحمد " أحمد بن حنبل أبو عبد الله الشيباني " مؤسسة قرطبة ، القاهرة ، الجزء الرابع ، الحديث ١٨٠٤٤ ، ص ٢٢٩ .

(٣) د/ صالح العلي " وسائل مكافحة الفساد الاقتصادي في القطاع العام في الاقتصاد الاسلامي " مرجع سابق ، ص ٤٤٠ .

(٤) الأحكام السلطانية للماوردي " مرجع سابق ، ص ٢٥٦ .

(٥) سيرة عمر بن عبد العزيز للجوزي "عبد الرحمن بن علي الجوزي ، مرجع سابق ، ص٢٦ .

ولقد بين الفقهاء عناصر عدة، يمكن أن تدخل ضمن الحاجات الأساسية المادية أو مايسمونه أحياناً بالحوائج الأصلية كالطعام والشراب، والسكن، والكسوة، والخادم، وآلات الحرفة، وأثاث المنزل، ووسائل النقل، ووسائل الدفاع عن النفس، كالسلاح، وكتب العلم التي يحتاجها العالم، والنكاح وذكر بعض العلماء الحاجات الأساسية المعنوية؛ كالصحة، والتعليم(١).

يتضح من ذلك أنه لابد من توفير المعيشة الكريمة للعمال والموظفين في الدولة ولكل من يتولي أمراً من أمور المسلمين ، لأن ذلك سوف يغنيهم عن الناس ويدفعهم للمحافظة علي أموال الدولة ، ويكون حافزاً لهم علي العمل والإنتاج ، والقضاء علي كل صور الفساد فيتحقق التقدم والرقي للبلاد (٢) .

❀ ❀ ❀

---

(١) علاء الدين محمد بن محمد أمين المعروف بابن عابدين" قرة عيون الأخيار لتكملة رد المحتار علي الدر المختار " شرح تنوير الأبصار ، بدون دار نشر ولا سنة.طبع ،ج١ ص٤٥٦ . إشارة في د/ نزيه عبد المقصود محمد مبروك " الفساد الاقتصادي " أسبابه – أشكاله – آثاره – وآليات مكافحته ، دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي مرجع سابق ، ص٢٠٧٦ .

(٢) د/ نزيه عبد المقصود محمد مبروك " الفساد الاقتصادي " أسبابه – أشكاله – آثاره – وآليات مكافحته ، دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا ، العدد ٢٦ ، الجزء الرابع ص ٢٠٧٩ .

المبحث الرابع

إعادة توزيع الثروة وتضييق الفجوة بين الأغنياء والفقراء

من أهم الوسائل التي يمكن أن تتخذ للقضاء علي الفساد ، ما قررته الشريعة الإسلامية من ضرورة تضييق الفجوة بين الأغنياء والفقراء ، ومع أن الشريعة الإسلامية أقرت التفاوت الطبيعي في الأرزاق بين الناس ، إلا أنها تدخلت لتقريب الفجوه بين هؤلاء للحد من طغيان الأغنياء ورفع مستوي الفقراء [١] .

ولقد أكد القرآن الكريم علي هذا المعني وذلك في قول الله تعالي:

﴿ مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَى وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الأَغْنِيَاءِ مِنكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ ﴾ [٢].

ففي هذه الآية الكريمة علل المولي توزيع الفيء في الوجوه والمصارف التي ذكرها بقوله : ﴿ كَيْ لا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الأَغْنِيَاءِ مِنكُمْ ﴾ . أي كي لا يكون المال متداولاً بين فئة تستأثر به دون غيرها ويتصرفون فيها بمحض الشهوات والآراء ولا يصرفون منه شيئاً إلي الفقراء[٣].

ولقد حرص الإسلام علي إتاحة الفرص أمام الفقراء ليقفوا علي قدم المساواة مع الأغنياء ، فحث الإسلام على العمل المنتج الحلال ويعتبره خير وسيلة للكسب، فيقول لله عز وجل":

﴿ فَإِذَا قُضِيَتِ الصَّلاةُ فَانتَشِرُوا فِي الأَرْضِ وَابْتَغُوا مِن فَضْلِ اللَّهِ وَاذْكُرُوا اللَّهَ كَثِيراً لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ ﴾ [٤].

---

(١) د/ نزيه عبد المقصود محمد مبروك " الفساد الاقتصادي " أسبابه – أشكاله – آثاره – وآليات مكافحته ، دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي ، مرجع سابق ، ص ٢٠٩٤.

(٢) سورة الحشر " الآية : ٧.

(٣) تفسير القرآن العظيم لابن كثير ، مرجع سابق الجزء الثالث ، ص ٤٧٢ .

(٤) سورة الجمعة " الآية : ١٠.

فضلاً عن الكثير من الأحاديث النبوية الشريفة التي تحث على العمل منها : فقد روي أن النبي ﷺ قال :" مَا كَسَبَ الرَّجُلَ كَسْباً أَطْيَبُ مِنْ عَمَلِ يَدَهُ ، وَمَا أَنْفَقَ الرَّجُلُ عَنْ نَفْسِهِ وَوَلَدِهِ وَخَدَمِهِ فَهُوَ صَدَقَةٌ " (١).

فالأصل في الإسلام أن يأكل الرجل من عمل منتج حلال ليشبع حاجاته باستغلال طاقته وإمكاناته مهما كانت متواضعة.

ولقد رفض الإسلام أن يمتاز الأغنياء بنعمة التملك والغني دون غيرهم من الفقراء لذا عمل علي تفتيت الملكيات وخاصة الكبيرة منها ونقلها من يد واحدة إلي جملة أيد ، وذلك بطرق كثيرة مثل الميراث والوصية ونفقة الأقارب والزكاة المفروضة ، فضلاً عن الأمور التي يمكن للحاكم أن يتدخل من خلالها لإصلاح الفساد وإقامة العدل وإعادة التوازن ومحاربة الفقر ونشر التكافل بين الناس(٢).

وهكذا نجد أن الإسلام يحرص كل الحرص علي إعاد توزيع الثروة بين كل أفراد المجتمع ، وتقريب الفوارق بين الأغنياء والفقراء ، وذلك لمكافحة الفساد بكل أشكاله وأنواعة لأن ترك الغني يزداد غناً والفقير يزداد فقراً سوف يبث في نفس الفقير الغيرة والرغبة للوصول إلي مستوي الأغنيار فنجد العامل أو الموظف من أجل ذلك يقبل الرشوة أو يطمع في المال العام الذي تحت يدة أو يتستر علي الفساد (٣) .

❁ ❁ ❁

---

(١) سنن بن ماجه ، باب الحث علي المكاسب ، الحديث ٢١٣٧ ، مرجع سابق .

(٢) د/ يوسف القرضاوي " دور القيم والأخلاق في الإقتصاد الإسلامي " مكتبة وهبة القاهرة، الطبعة الثالثة ١٤٢٩هـ ، ٢٠٠٨ م ، ص ٤٠٦ .

(٣) د/ نزيه عبد المقصود محمد مبروك " الفساد الاقتصادي " أسبابه – أشكاله – آثاره – وآليات مكافحته ، دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي ، مرجع سابق ، ص٢٠٩٧ .

المبحث الخامس

الإشراف على العمال ومراقبتهم ومحاسبتهم

على الرغم من أن الوظائف العامة لا يتولاها إلا صاحب الأمانة والعلم والكفاءة في النظام الإسلامي ، إلا أن ذلك قد لا يكفي للمحافظة على المال العام والقضاء علي الفساد الإداري، بل لا بد إلي جانب ذلك من وجود رقابة قوية تتولي الإشراف على العاملين بالدولة ومحاسبتهم لأن ذلك من شأنه حماية المؤسسات العامة من الفساد (١).

وقد طبق النبي ﷺ والخلفاء الراشدون من بعده تلك النظم الرقابية التي تضمن الأموال العامة من الهدر، أو السرقة .

وها هو النبي ﷺ أول من طبق هذه الرقابة تطبيقاً عملياً ، بما فعله مع " ابن اللتبيه " الذي استعمله علي الصدقة" فعن أبي عبد الرحمن سعد الساعدي - رضي الله عنه - قال : " **اسْتَعْمَلَ النَّبِيُّ ﷺ رَجُلاً مِنَ الأَزْدِ يُقَالُ لَهُ ابْنُ اللّتْبِيَه عَلَي الصَّدَقَةِ ، فَلَمَّا قَدِمَ قَالَ : هَذَا لَكُمْ وَهَذَا أُهْدِيَ إِلَيَّ ، فَقَامَ رَسُولُ الله ﷺ عَلَي الْمِنْبَرِ ، فَحَمِدَ اللهَ وَأَثْنَي عَلَيْهِ ، ثُمَّ قَالَ : أَمَّا بَعْدُ فَإِنِي أَسْتَعْمِلُ الرَّجُلَ مِنْكُمْ عَلَي الْعَمَلِ مِمَّا وَلَّانِي اللهُ ، فَيَقُولُ :هَذَا لَكُمْ وَهَذَا هَدِيَةٌ أُهْدِيَتْ إِلَيَّ أَفَلا جَلَسَ فِي بَيْتِ أَبِيهِ أَوْ أُمِهِ حَتَّى تَأْتِيَه إِنْ كَانَ صَادِقَاً ، وَالله لا يَأْخُذَ أَحَدٌ مِنْكُمْ شَيْئَاً بِغَيْرِ حَقِهِ إلا لَقِي اللهَ تَعَالَي وَيَحْمِلُهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ، فَلاَ أَعْرِفَنَّ أَحَدَاً مَنْكُمْ لَقِيَ اللهَ يَحْمِلُ بَعِيراً لَهُ رُغَاءٌ ، أَوْ بَقَرَةً لَهَا خُوَارٌ أَوْ شَاةً تَيْعَر فَرَفَعَ يَدَيْهِ ﷺ حَتَى رُؤِيَ بَيَاضُ إِبِطَيْهِ، فَقَالَ: اَللّهُمَ بَلَغْتُ اَللّهُمَ فَاشْهَدْ**"(٢).

يتبن لنا من هذا الحديث أن النبي ﷺ كان شديد الرقابة علي أصحابه وعلي كل من ولاه أمراً من أمور المسلمين ورفض أن يأخذ الرجل الذي استعمله شيئاً حتي ولو كان علي سبيل الهدية .

---

(١) د/ صالح العلي "وسائل مكافحة الفساد الاقتصادي في القطاع العام في الاقتصاد الإسلامي" مرجع سابق ، ص ٤٤٢.

(٢) محمد بن إسماعيل أبو عبد الله البخاري الجعفي" صحيح البخاري " دار ابن كثير ، اليمامة بيروت ، الطبعة الثالثة ، ١٤٠٧هـ – ١٩٨٧م، باب إحتيال العامل، الحديث رقم ٦٥٧٨ ، الجزء السادس ، ص ٢٥٥٩ .

- أحمد بن حنبل أبو عبد الله الشيباني "مسند الإمام أحمد بن حنبل " مؤسسة قرطبة ، القاهرة ، الحديث ٢٣٦٤٦ ، الجزء الخامس ، ص ٤٢٣ .

ولقد قام رسول الله ﷺ بمراقبة عماله ومتابعتهم والأخذ علي أيدي المخطيء، فكان ﷺ يتابع تصرفات العمال فيحاسب المسيء ويكرم المحسن، فعزل ﷺ من استحق منهم العزل وعاتب من إستحق العتاب ، فعزل ﷺ "العلاء بن الحضرمي" عامله علي البحرين ، لأن وفد عبد القيس شكاه ، وولي بدلاً منه " إبان بن سعيد " ووصاه علي عبد قيس خيراً (١).

هذا فيما يتعلق بمحاربة رسول الله ﷺ للظلم والفساد بعد وقوعه ، وهناك بعض النماذج لمحاربته للفساد قبل وقوعه، وهذا ما يسمي بالطريق الوقائي لمنع الفساد والظلم، ونورد من هذا علي سبيل المثال نماذج منها : (٢).

حسن اختيار الولاة :

كان النبي ﷺ يتخير عماله من أفاضل المسلمين وأولي الدين والأمر ، فكان ﷺ يقلد للولايات أصلح المسلمين لها ويرد ويعزل عنها من يري عدم كفاءته ، فقال – صلي الله عليه وسلم – " مَنْ وَلِيَ مِنْ أَمْرِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئاً فَوَلَّي رَجُلاً وَهُوَ يَجِدُ مَنْ هُوَ أَصْلَحُ لِلْمُسْلِمِينَ مِنْهُ فَقَدْ خَانَ اللهَ وَرَسُولَهُ"(٣).

ولقد نهج الخليفة أبو بكر الصديق نفس النهج الذي نهجه رسول الله ﷺ ، وكان للخليفة الأول وسائله وإجراءاته الرقابية في محاربة الظلم والفساد :

فلقد حاسب الخليفة أبو بكر الصديق – رضي الله عنه – عماله أسوة برسول الله ﷺ ، وكانت من تعاليمه – صلي الله عليه وسلم – ألا تترك الأعمال دون متابعة العاملين من قبل رؤسائهم ، وعلي ذلك نجد أن الخليفة الأول للمسلمين سار علي نفس النهج الذي سار عليه رسول الله ﷺ في محاسبته لعماله ، فعندما رجع سيدنا معاذ – رضي الله عنه – من المدينة

---

(١) الطبقات الكبرى لابن سعد " محمد بن منيع البصري الزهري " المكني بأبي عبد الله ، دار صادر ، بيروت ، ١٣٨٨هـ ، الجزء الرابع ، ص ٣٦ .

(٢) ابن تيمية " الشيخ تقي الدين أحمد بن محمد بن تيمية " السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية " ص ٨ .

(٣) المستدرك علي الصحيحين " أبو عبد الله محمد بن عبد الله الحاكم " تحقيق : مصطفي عبد القادر عطا ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، لبنان ، ١٤١١ هـ – ١٩٩٠ م ، كتاب الأحكام الحديث ٧٠٢٤ ، الجزء الرابع ، ص ١٠٤ .

واستقبله الصديق وكان من عادته مراقبة عماله ومحاسبتهم بعد فراغهم من عملهم ، قال الصديق لمعاذ : ارفع حسابك يا معاذ ، فقال معاذ أحسابان ؟ حساب الله وحساب منكم ، والله لا آلي لكم عملاً أبداً (١) .

ولما تولي الخليفة عمر بن الخطاب – رضي الله عنه – الخلافة بعد وفاة الخليفة أبي بكر الصديق ، وسار علي نفس المنهج الذي سار عليه رسول الله ﷺ والخليفة أبو بكر الصديق في إدارة الحكومة والأخذ بالعدالة وحسن السياسة ومحاربة الفساد والمفسدين ، ويذكر أن عهد الخليفة عمر بن الخطاب يعتبر بداية إنطلاق التنظيم الإداري وإستقلال السلطات وتدوين الدواوين ، فضلاً عن اهتمامه الكبير الذي صرفه لنظر المظالم وتحقيق العدالة (٢).

ويذكر أيضاً أنه عند بدايته لتولي الخلافة رسم المنهج الذي سيسير عليه حيث قال " أعلموا أن تلك الشدة قد أضعفت ولكنها إنما تكون علي أهل الظلم والتعدي علي المسلمين ، فأما أهل السلامة والدين والقصد فأنا ألين لهم من بعضهم لبعض ، ولست أدع أحداً يظلم أحداً أو يتعدى عليه حتي أضع خده علي الأرض وأضع قدمي علي الخد الآخر حتي يذعن بالحق ، وإني بعد شدتي تلك أضع خدي علي الأرض لأهل العفاف وأهل الكفاف ، فاتقوا الله عباد الله وأعينوني علي أنفسكم بكفها عني وأعينوني علي نفسي بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، وإحضاري النصيحة فيما ولاني الله من أمركم " (٣).

يتضح لنا من هذه الخطبة الموجزة المنهج الذي بينه الخليفة عمر بن الخطاب – رضي الله عنه – عند بداية توليته لمحاربة الفساد والأخذ علي يد الظالمين والمفسدين والوقوف بجانب ذوي الحق والضعفاء .

ولقد أخذ الدور الرقابي في مكافحة الفساد والمحافظة علي أموال المسلمين أشكالاً وصوراً عديدة ، وتنوعت الأساليب في عهده نظراً لتغير

---

(١) عيون الأخبار " لأبي عبد الله بن كتيبة " دار الكتب العلمية ، الطبعة الأولي ، الجزء الأول ، ١٤٠٦ هـ ، ١٩٨٦م ، ص ١٢٥ .

(٢) د/ عبد الرزاق علي الفحل" قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية " دراسة مقارنة، مرجع سابق ، ص ١٤٣ .

(٣) كتاب الخراج لأبي يوسف " أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم " كتاب الخراج المطبعة السلفية ، ص ١٤٠ .

الأحوال وازدياد الفتوحات الإسلامية ، واتساع رقعة الدولة وازدياد الأموال تبعاً لذلك بزيادة موارد الدولة ونفقاتها[١].

ولم يكن الخليفة عمر بن الخطاب – رضي الله عنه – يهتم باختيار عماله فقط ، بل كان يبذل أقصي الجهد لمتابعتهم ومراقبتهم بعد أن يتولوا أعمالهم ليطمئن علي حسن سيرتهم ومخافة أن تنحرف بهم نفوسهم [٢] ، وكان شعاره لهم " خير لي أن أعزل كل يوم والياً من أن أبقي ظالماً ساعة نهار[٣] .

وكان مما اتخذه من وسائل وأساليب رقابية لمكافحة الظلم والفساد ما يلي:

طلب من الولاة دخول المدينة نهاراً [٤] :

كان عمر – رضي الله عنه – يطلب من ولاته – القادمين إلى المدينة – أن يدخلوها نهاراً ولا يدخلوها ليلاً حتى يظهر ما يكون قد جاءوا به من أموال وغنائم فيسهل السؤال والحساب.

التحقيق بنفسه في شكاوى الرعية ضد الولاة :

كان عمر – رضي الله – عنه وتكملة لدوره الرقابي يحقق بنفسه في شكاوى الرعية ضد ولاتهم وكان يحرص على إستيضاح الأمر والتحقيق الدقيق واستشارة أصحاب الرأي والشورى الذين كانوا من حوله، ثم تأتي أوامره في تنفيذ الجزاء والعقوبة على من يستحق أكان عاملا أو من الرعية [٥] .

---

(١) د/ أشرف السيد حامد قبال، دور الأجهزة الرقابية فى الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة"، مرجع سابق ، ص ٤٢١.

(٢) د/ علي محمد الصلابي " فصل الخطاب في سيرة أمير المؤمنين عمر بن الخطاب " دار التوزيع والنشر الإسلامية ، القاهرة ، الطبعة الأولي ، ج ٢ ، ١٤٢٣هـ ، ٢٠٠٢ م ، ص ٣٧٧ .

(٣) د/ صبحي الصالح " النظم الإسلامية " دار العلم للملايين ، بيروت ، الطبعة الخامسة ، ١٩٨٠ ، ص ٨٩ .

(٤) د/ مصطفي أبو زيد فهمي " فن الحكم في الإسلام " المكتب المصري الحديث ، بدون سنة ، ص ١٧٤ .

(٥) د/ فاروق مجدلاوي " الإدارة الإسلامية في عهد عمر بن الخطاب " لبنان ، قطر ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٨ ،

– أشار إليه د/ علي محمد الصلابي " فصل الخطاب في سيرة أمير المؤمنين عمر بن الخطاب " المرجع السابق ، ص ٣٧٧ .

ولقد كان عمر – رضي الله – عنه يقوم بالرقابة السابقة على المال العام، فكان يحصي أموال الولاة قبل ولايتهم، ليجعلها أساسًا لمحاسبتهم فيما بعد، ويقوم أيضًا على الرقابة اللاحقة،حيث يتأكد من سلامة تحصيل الولاة للأموال العامة، ويحصي ثرواتهم بعد توليتهم، وهناك وقائع عدة تؤكد إهتمام عمر بن الخطاب بتطبيق مبدأ مراقبة العمال ومحاسبتهم (1).

فقد روي أنه لما قدم أبو هريرة – رضي الله عنه – من البحرين التي ولاه عمر – رضي الله عنه– عليها "قال له عمر: يا عدو الله وعدو كتابه، أسرقت مال الله؟ قال أبو هريرة: لست بعدو الله وعدو كتابه، ولكني عدو من عاداهما، ولم أسرق مال الله، قال له عمر: فمن أين إجتمعت لك عشرة آلاف درهم؟ قال أبو هريرة: خيلي تناسلت، وعطائي تلاحق، وسهامي تلاحقت، فقبضها منه وأودعها بيت المال، قال أبو هريرة: فلما صليت الصبح استغفرت لأمير المؤمنين"...(2).

واتبع الخليفة عثمان رضي الله عنه عدة أساليب لمراقبة عماله والاطلاع على أخبارهم ومن ذلك(3) :

١ـ سؤال القادمين من الأمصار والولايات :

وتعتبر هذه الطريقة من أيسر الطرق حيث إنها لا تكلف الخلفاء الراشدين كثيراً، كما إنها تأتي في كثير من الأحيان دون ترتيب مسبق وقد اشتهر عن الخلفاء الراشدين الأربعة عملهم بهذه الطريقة.

٢ـ وجود أناس من أهل الخليفة يكتبون إلى الخليفة :

استقبل عثمان بن عفان – رضي الله – عنه الكتب التي أرسلها بعض الرعية من الأمصار إلى المدينة بما فيها من شكاوى، فقد استقبل كتاباً أرسله

---

(١) د/ صالح العلي "وسائل مكافحة الفساد الاقتصادي في القطاع العام في الاقتصاد الاسلامي" مرجع سابق ، ٤٤٤ .

(٢) كتاب الأموال لابن سلام " أبي عبيد القاسم بن سلام : تحقيق محمد خليل هراس ، دار الكتب العلية، بيروت لبنان، الطبعة الأولي ، ١٤٠٦ ، ١٩٨٦ ، ص ٢٨٢ وما بعدها.

(٣) منقول د/ عني محمد الصلابي "تيسير الكريم المنان في سيرة عثمان بن عفان " دار الفجر للتراث ، الطبعة الأولي ، ١٤٢٥هـ – ٢٠٠٤ ، ص ٢٧٦ – ٢٧٩ .

أهل الكوفة إليه وكذلك كتاباً أرسله أهل مصر إليه، وقد اطلع عثمان على ما في هذه الكتب وعالج ما فيها.

٣- إرسال المفتشين إلى الولايات :

بعث عثمان بن عفان رضي الله عنه العديد من المفتشين إلى بعض الولايات للإطلاع على أحوالها ومعرفة ما يشاع عن ولاته من ظلم الرعية، وقد جاء أولئك المفتشون بتقارير وافية عن أحوال أولئك الولاة .

٤- السفر إلى الولايات والإطلاع على أحوالها مباشرة :

كان الخليفة عثمان بن عفان - رضي الله - عنه يزور مكة في موسم الحج ويطلع على أحوالها، ويقابل الولاة بها وحجاج الأمصار، ويسأل عن أخبارهم وأحوالهم .

٥- طلب الموفدين من الولايات لسؤالهم عن أمراءهم وولاتهم :

كان الخلفاء الراشدون في كثير من الأحياء يطلبون من الولاة أن يبعثوا إليهم بأناس من أهل البلاد ليسألوهم، وقد تكرر ذلك في عهد عمر وعثمان وعلي رضي الله عنهم .

٦- المراسلة مع الولاة :

كان من ضمن أعمال الخليفة عثمان بن عفان - رضي الله - عنه الرقابية المراسلة مع الولاة وطلب التقارير منهم عن أحوال رعيتهم وأحوال بلادهم، وكان - رضي الله عنه - حريصا على قيام الولاة بواجباتهم، وفي حالة أي مخالفة منهم فإنه يؤدبهم على ذلك الخطأ إذا وصل إلى علمه.

وفي عهد الخليفة علي بن أبي طالب - رضي الله عنه - [١] :

سار الخليفة علي بن أبي طالب - رضي الله عنه - على نفس المنهج فبعث العيون والرقباء لكشف أحوال العمال ومحاسبتهم اشد محاسبة، ولقد نوه أمير المؤمنين علي بن أبي طالب إلى هذه الوظيفة فقال : " وابعث العيون من

---

(١) د/ علي محمد الصلابي " أسمي المطالب في سيرة أمير المؤمنين علي بن أبي طالب " دار التوزيع والنشر الإسلامية ، القاهرة ، ١٤٢٤ هـ - ٢٠٠٤ م ، ص ٤٤٥ .

أهل الصدق والوفاء عليهم ، فإن تعاهدك في السر لأمورهم حدوة لهم على استعمال الأمانة والرفق بالرعية " فالرقابة عند أمير المؤمنين هي عطف ونصرة للمراقب لمواصلة أداء الأمانة، كما أن الرقابة لابد أن تتم عبر وسائط من أهل الصدق والوفاء حتى يكون تقييمهم عادلاً لا تتلاعب فيه أهواؤهم فالرقابة هنا عامل مساعد على التقدم، وتدفع بالأفراد إلى الحركة والإخلاص في العمل .

وفي عهد الخليفة عمر بن عبد العزيز :

سعي الخليفة عمر بن عبد العزيز – رضي الله عنه – لتحقيق السلامة من الفساد الإداري بالحرص علي سبيل الوقاية منه ، وسد المنافذ علي السموم الإدارية مثل الخيانة والكذب والرشوة والهدايا للمسئولين والأمراء ، وممارسة الولاة والأمراء للتجارة ، واحتجاب الولاة والأمراء عن الناس ومعرفة أحوالهم ، والظلم للناس والجور عليهم ، وعلي ذلك فإننا سنبين بعض الأعمال التي قام بها علي النحو التالي :

١ـ النهي عن الإسراف والتبذير :

أخذ الخليفة عمر بن عبد العزيز – رضي الله عنه – بعد توليته الخلافة بعض القرارات التي تنم علي حرصه علي أموال المسلمين وإبتعاده عن الإسراف التبذير، فكان من أول القرارات التي أمر بها هو إبتعاده عن مظاهر الخلافة التي فيها هذا اللون من الإسراف ، حيث أعدت له المراكب فقال : ما هذه ؟ فقالوا له مراكب تركب عليها ، يركبها الخليفة عند توليته ، فتركها وأخذ يلتمس بغلته ، وقال يا مزاحم " يعني مولاه " ضم هذا إلي بيت مال المسلمين ، كما نصبت له سرادقات وحُجر لم يجلس فيه أحد قط يجلس فيها الخليفة عند بداية ولايته فقال : يا مزاحم ضم هذا إلي أموال المسلمين " (١) .

٢ـ الإمتناع عن أخذ الهدايا والهبات :

أبطل الخليفة عمر بن عبد العزيز – رضي الله عنه – الهدايا التي كان الولاة الأمويون يأخذونها وبخاصة هدايا النيروز والمهرجان ، وهي هدايا تعطي في مناسبات وأعياد الفرس ، فكتب عمر بن عبد العزيز – رضي الله

---

(١) سيرة عمر بن العزيز لابن الحكم " أبو محمد بن عبد الله " دار العلم للملايين ، بيروت ، ص٣٣ .

عنه – إلي عماله كتاباً يقرأ علي الناس يبطل فيه أخذ الهدايا التي كانت تؤخذ منهم في النيروز والمهرجان وغيرها (١) .

٣- محاسبة الولاة من قبله عن أموال بيت المال :

أمر الخليفة عمر بن عبد العزيز – رضي الله عنه – بالقبض علي يزيد بن المهلب والي خرسان ، ولما وقف أمامه سأله عمر عن الأموال التي كتب بها عن إلي سليمان بن عبد الملك ، فقال كنت من سليمان بالمكان الذي قد رأيت ، وإنما كنت إلي سليمان لأسمع الناس به ، وقد علمت أن سليمان لم يكن ليأخذ بشيء سمعت ولا بأمر أكراهة فقال له : ما أجد في أمرك إلا حبسك : فاتق الله وأد ما قبلك، فإنها حقوق المسلمين ، ولا يسعني تركها ، فرده إلي محبسه وبقي حتي بلغه مرض عمر (٢) .

وكان الخليفة عمر بن عبد العزيز يتحسس أخبار الولاة ويراقبهم ويحاسبهم علي تقصيرهم فقد كتب إلي أحدهم يقول " لقد كثر شاكوك وقل شاكروك فإما عدلت وإما اعتزلت والسلام (٣) .

٤- التوسعة في أرزاق العمال :

من أهم الإجراءات التي قام بها الخليفة عمر بن عبد العزيز للوقاية من الخيانة أن وسع في أرزاق العمال رغم تقتيره علي نفسه وأهله ، وأراد بذلك أن يغنيهم عن الخيانة ، وهذا الإجراء يحقق هدفين : (٤)

أ- سد منافذ الخيانة وما يدفع العمال إلي السرقة من أموال المسلمين

ب- ضمان فراغ الولاة والعمال والأمراء لأشغال المسلمين وحوائجهم .

٥- أمر الولاة والعمال بعدم ممارسة التجارة :

أدرك الخليفة عمر بن عبد العزيز – رضي الله عنه – أن ممارسة العمال والولاة للتجارة لا تخلو من أمرين : إما أن ينشغل في تجارته ومتابعتها عن

---

(١) سيرة عمر بن العزيز لابن الحكم " المرجع السابق ، ص ١٣٦ .
(٢) تاريخ الطبري " المسمي بتاريخ الأمم والملوك " لأبي جعفر الطبري " دار الفكر ، بيروت ، الطبعة الأولي ، ١٤٠٧هـ – ١٩٨٧م ، الجزء السابع ، ٤٦٠ – ٤٦٢ .
(٣) عبد الستار الشيخ " عمر بن عبد العزيز " دار القلم ، دمشق ، بدون سنة ، ص ٢٧٥ .
(٤) منقول د/ علي محمد الصلابي " الخليفة الراشد والمصلح الكبير عمر بن عبد العزيز "مؤسسة أقرأ ، الطبعة الأولي ، ١٤٢٦هـ – ٢٠٠٥م ، ص ٢٨٨ .

أمور واحتياجات المسلمين ، وإما أن تحدث محاباة له في التجارة نظراً لمكانته وموقعه ، وبهذا القرار سد الخليفة عمر بن عبد العزيز- رضي الله عنه - منفذاً خطيراً قد يؤدي إلي حدوث فساد إداري لا يُعرف عواقبه [١].

وتكلم علماء المسلمين عن ضرورة محاسبة العمال ومتابعة أعمالهم، وأهمية تسجيل الأمور المالية من واردات ونفقات، والتثبت منها فقد تحدث الماوردي أيضًا عن الرقابة على جودة العمل ورداءته، قائلا: " وأما من يراعي عمله في الجودة والرداءة، فهو مما ينفرد بالنظر فيه ولاة الحسبة، ولهم أن ينكروا عليهم في العموم فساد العمل ورداءته[٢].

وذكر أبو يوسف ضرورة متابعة سيرة العمال، بقوله : "وأنا أرى أن تبعث قوماً من أهل الصلاح والعفاف، ممن يوثق بدينه، وأمانته، يسألون عن سيرة العمال، وما قد عملوا به في البلاد، وكيف جبوا الخراج على ما أمروا به [٣].

خلاصة الأمر أن الرقابة الشديدة والمحاسبة الدقيقة يمكن أن تؤتي ثمارها، وتحقق نتائجها إذا صاحبتها القدوة الحسنة، فإذا كان ولي أمر المسلمين عفيفاً وأميناً، ومحاسباً لنفسه، عن جباية الأموال العامة، وإنفاقها، وغير مستأثر لنفسه بشيء منها لا يحل له، فإن ذلك من شأنه أن يقتدي به سائر أفراد الرعية في المحافظة على الأموال العامة، أما إذ كان الأمين على بيت المال يأخذ منه له ولقرابته، ولمن شاء ممن هو على شاكلته بلا حدود ولا قيود، ويرى نفسه أنه صاحب الحق في هذا المال ويحرم الرعية من أبسط حقوقها فيه، فإن الرعية لن تلتفت إلى الأفعال التي تخالف الأقوال التي تدعو إلى محاربة الفساد، ومحاولة القضاء عليه، وضرورة ترشيد الإنفاق في المال العام والمحافظة عليه [٤].

---

(١) د/ علي محمد الصلابي " الخليفة الراشد والمصلح الكبير عمر بن عبد العزيز " المرجع السابق ، ص ٢٩٠ .

(٢) الاحكام السلطانية للماوردي ، مرجع سابق ٣١٨ .

(٣) السياسة الشرعية لابن تيمية ، مرجع سابق ١١٢ ، الاحكام السلطانية للماوردي ، المرجع سابق ٣١٨.

(٤) د/ صالح العلي "وسائل مكافحة الفساد الاقتصادي في القطاع العام في الاقتصاد الاسلامي"مرجع سابق ،ص ٤٤٥ .

المبحث السادس

إستخدام أساليب الإدارة الحديثة

من الوسائل التي يجب أن تستخدم لمكافحة الفساد الإداري ، إستخدام الأساليب الإدارية الحديثة للقضاء علي هذا المرض ، وتتمثل هذه الوسائل فيما يلي :

أولاً : الإدارة بالأهداف:

هذا المنهج يؤكد على ضرورة العمل الجماعي بروح الفريق، والمشاركة الفعالة والإيجابية بين الرئيس والمرؤوس، ويحقق الرقابة الذاتية من أجل تحقيق الأهداف ، وعلي اعتبار أن غموض الأهداف وعدم وضوحها من أهم أسباب الفساد الإداري ، لذا وجب على كل منظمة إدارية السعى إلى علاج ظاهرة الفساد الإداري بأن تمارس أسلوب الإدارة بالأهداف، وقد دعا ديننا الحنيف إلى ضرورة وضع هدف ما عندما يباشر الموظف عمله، حتى يبذل الجهد المطلوب تحقيقه حيث [١].

قال تعالى :

﴿ أَفَمَنْ يَمْشِي مُكِبّاً عَلَى وَجْهِهِ أَهْدَى أَمَّنْ يَمْشِي سَوِيّاً عَلَى صِرَاطٍ مُسْتَقِيمٍ ﴾[٢]

ولقد بين لنا القران الكريم أن سبب وجود الإنسان في هذه الحياة هو لتحقيق هدف ما، فقد قال تعالى : ﴿ وَمَا خَلَقْتُ الْجِنَّ وَالإِنسَ إِلاَّ لِيَعْبُدُونِ ﴾ [٣].

ويرى الإسلام أنه عند وضع الموظف لهدف ما يجب أن يتوخى به رضا الله سبحانه وتعالى ، أي أن يتفق المدير والمرؤوس على هدف معين ويعملان بالتنسيق على تحقيقه وأن يكون هناك مشاركة إيجابية بينهم ، بالإضافة إلى ذلك يجب ربط الحوافز بأهداف العاملين والإدارة معاً، حيث

---

(١) خلود الفليت ، صديق نشار ، منهج القران الكريم في علاج الفساد الإداري "بحث مقدم إلي المؤتمر العلمي الأول ، كلية أصول الدين ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، ١٨ -١٩ ذي الحجة ، ١٦ -١٧ ديسمبر ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٥٦ .

(٢) سورة الملك الآية ٢٢ .

(٣) سورة الذاريات الآية ٥٦ .

يجب وضع الحوافز بحيث تؤدي إلى الوصول إلى الأهداف سواء للمؤسسة أو للعاملين معاً (١).

ثانياً : إدارة الإتصالات:

ويعني الإتصال تبادل المعلومات ووجهات النظر والتعبير عن المشاعر والأحاسيس، وفي إدارة الإتصالات الفعالة هي التي فيها يجب تشجيع الأسئلة وتبادل الأفكار المطروحة بين الموظفين والقيادة، وتوجيه النقد للعمل الخاطئ في الوقت المناسب و إيجاد مناخ إيجابي للإتصال يسمح بتقبل أفكار الآخرين والسماع لهم. لذلك نجد القران الكريم قد أجاب على ما يقارب من ١٣ سؤالا للصحابة وهذا دليل على المشاركة والإتصال كما في قوله تعالى: ﴿ وَيَسْأَلُونَكَ عَنِ الرُّوحِ قُلِ الرُّوحُ مِنْ أَمْرِ رَبِّي وَمَا أُوتِيتُمْ مِنَ الْعِلْمِ إِلاَّ قَلِيلاً﴾ (٢). وحيث إنه من أحد مسببات الفساد الإداري هو عدم كفاية الإتصالات بين الرئيس ومرؤوسيه، لذا كان لابد من الإهتمام بإدارة الإتصالات وممارستها بفعالية حتى يستطيع المدير أن يقوم الوضع الخاطئ داخل المنظمة في الوقت المناسب ، وأن يكون هناك إتصالات بكافة الإتجاهات سواء من أعلى إلى أسفل أو العكس وأيضا في نفس الإتجاه أي الإتصالات الأفقية (٣) .

وهذا الأمر قد تحدث عنه القرآن الكريم حيث قال تعالى ﴿ وَمَا أَرْسَلْنَا مِنْ رَسُولٍ إِلاَّ بِلِسَانِ قَوْمِهِ لِيُبَيِّنَ لَهُمْ فَيُضِلُّ اللهُ مَنْ يَشَاءُ وَيَهْدِي مَنْ يَشَاءُ وَهُوَ الْعَزِيزُ الْحَكِيمُ﴾ (٤). وهنا يتضح الإتصال من أسفل لأعلى أي الإتصال الصاعد، ويحث القرآن الكريم القيادة أن تستمع لموظفيها وأن تعاملهم بأسلوب لين وبرفق وتواضع، أي التعامل بالحسنى مع الموظف حتى تؤتي الإتصالات نتائجها فقد قال تعالى ﴿ وَاخْفِضْ

---

(١) جميل أبو العينين "أصول الإدارة من القران والسنة " ، رسالة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٨١ .

(٢) سورة الإسراء الآية ٨٥ .

(٣) خلود الفليت ، صديق نشار، منهج القران الكريم في علاج الفساد الإداري " مرجع سابق، ص٣٥٧ .

(٤) سورة ابراهيم الآية ٤.

جَنَاحَكَ لِمَنِ اتَّبَعَكَ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ ﴾ (١). أيضا قال تعالى: ﴿ فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ﴾ (٢).

وعن النوع الثاني من الإتصالات وهو الإتصال الصاعد أي من أسفل لأعلى أي من الموظف لرئيسة كما في قوله تعالى ﴿ وَإِذَا جَاءَهُمْ أَمْرٌ مِنَ الْأَمْنِ أَوِ الْخَوْفِ أَذَاعُوا بِهِ وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أُولِي الْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنْبِطُونَهُ مِنْهُمْ وَلَوْلَا فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَتُهُ لَاتَّبَعْتُمُ الشَّيْطَانَ إِلَّا قَلِيلًا ﴾ (٣).

أما النوع الثالث من الإتصالات فهو الإتصالات الأفقية أي في نفس المستوى الإداري فقد قال تعالى ﴿ يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَى وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ ﴾ (٤). (٥).

ثالثاً : الإدارة بالمشاركة:

ويقصد بالإدارة بالمشاركة المشاركة في القرارات والآراء مع الجميع والإعتماد على الإجماع ، فيجب على كل فرد في المنظمة أن يكون له رأي وصوت مسموع حتى يعتبر نفسه جزء من المنظمة ويتولد في داخله الولاء لها، وهذا الإتجاه حث عليه الإسلام قبل الإدارات الحديثة(٦). ، يقول عز وجل ﴿ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴾(٧) .

❁ ❁ ❁

---

(١) سورة الشعراء الآية ٢١٥.
(٢) سورة آل عمران الآية ١٥٩ .
(٣) سورة النساء الآية ٨٣.
(٤) سورة الحجرات الآية ١٣ .
(٥) جميل أبو العينين "أصول الإدارة من القران والسنة " ، مرجع سابق ، ص ١٩٣ .
(٦) خلود الفليت ، صديق نشار، منهج القران الكريم في علاج الفساد الإداري " مرجع سابق، ص٣٥٨ .
(٧) سورة آل عمران الآية ١٥٩ .

الخاتمــــة

تشتمل الخاتمة علي بعض النتائج والتوصيات وذلك علي النحو التالي :

أولاً : النتائج :

توصلت الدراسة إلي عدد من النتائج المتعلقــة بفهــوم الفــساد الإداري وأنماطة وأسبابة وأثرة علي التنيمة الاقتصادية وسبل مكافحتــة والمعوقــات التي تواجة جهود مكافحتة .

ويعرض الباحث فيما يلي أبرز هذه النتائج :

التنائج المتعلقة بمفهوم الفساد الإداري :

أوضحت لنا الدراسة عدم وجود تعريف موحد ومتفــق عليــه للفــساد الإداري ، ويرجع ذلك للعديد من الأسباب منها :

- أن الفساد الإداري يظل عادةً أمراً مستتراً يتم بسرية وخوف ، علاوة علي إختلاف المناهج المتبعة في دراسة هذه الظاهرة .
- إختلاف القيم الثقافية من مجتمع لآخر ومن عصر لآخر ، التنوع والتعــدد الكبير لأنماط الفساد الإداري .
- عمومية وسعة إستخدام مصطلح الفساد الإداري في الحديث اليومي .

وأن علماء الشريعة الإسلامية أطلقوا لفظ الفساد علــي كــل المعاصــي والمخالفات لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها .

التنائج المتعلقة بأنماط الفساد الإداري :

أكثر أنماط الفساد الإداري شيوعاً من وجهة نظر المعنيين في مكافحــة الفساد تتمثل في :

الوساطة ، وإهدار المال العام وضــعف الإلتــزام بــساعات العمــل ، وإستخدام أجهزة ومعدات الإدارة للمصالح الشخصية ، والتحيــز والمحابــاة لأشخاص دون وجه حق ، إســتغلال المركــز الإداري لإنجــاز المــصالح الشخصية ، والتحايل علي النظام .

وأكثر حالات الإدانة في قضايا الفساد بسبب التزييف والتزوير والرشوة وإختلاس الأموال العامة.

النتائج المتعلقة بأسباب الفساد الإداري :

- الفساد الإداري نتيجة مجموعة من العوامل والأسباب لا يمكن تحديد أحد من هذه العوامل إلا أن العوامل الإقتصادية أكثر العوامل المسببة للفساد الإداري يليها العوامل الإجتماعية ثم الإدارية ثم السياسية ، ثم التنظيمية .
- أكثر الأسباب المؤدية للفساد الإداري عدم تطبيق نظام المساءلة بشكل دقيق علي جميع أجهزة الدولة ، وضعف الوازع الديني ، وضعف أجهزة الرقابة الداخلية في الوزارات والمصالح الحكومية والمؤسسات والشركات .
- أيضا من أهم الأسباب المؤدية للفساد الإداري : إرتفاع تكاليف المعيشة ، وتدني الأجور والمرتبات ، وعدم العدالة في المنظمات الإدارية ، وغياب القدوة الحسنة ، ووجود سوق رائجة للفساد الإداري .
- وأوضحت لنا أيضاً هذه الدراسة أن غياب الديمقراطية الحقيقية ، وتقلص دور الأجهزة التشريعية أمام الأجهزة التنفيذية ، وعدم إستقلال القضاء ، وضعف هيبة القانون وعدم إحترام نصوصه، من أهم عوامل إنتشار الفساد الإداري في معظم الدول خاصة النامي منها ومن بينها مصر.

النتائج المتعلقة بتأثير الفساد علي التنمية الإقتصادية :

تناول البحث أن الفساد الإداري له تأثير علي النواحي الاقتصادية ،حيث إنه يؤدي إلي:

- ضعف الاستثمار وهروب الأموال إلي خارج البلاد ، مما يؤدي إلي تقليل فرص العمل وتوسيع ظاهرة البطالة والفقر.
- ضياع أموال الدولة التي يمكن استغلالها في إقامة مشاريع تخدم المواطنين، عدم تقديم المساعدات من قبل الدول الأجنبية للدول .
- هجرة أصحاب الأموال والكفاءات الاقتصادية إلي خارج الدول بسبب المحسوبية ، والوساطة في التوظيف في المناصب العامة .

- أن الفساد يؤثر علي أداء القطاعات الاقتصادية ، ويخلق أبعاداً اجتماعية لا يستهان بها ، وكما عرفنا أن الفساد يضعف عملية النمو الاقتصادي .
- يؤدي الفساد إلي إضعاف جودة البنية الأساسية والخدمات العامة ، ويؤدي إلي معدلات ضريبية متزايدة تجبي من عدد متناقص من دافعي الضرائب، ويقلل ذلك بدوره من إيرادات الدولة .

كما أوضحت الدراسة أن الشريعة الإسلامية إهتمت بالتنمية الاقتصادية ، وأن الفساد يؤثر بالطبع علي إعمار الأرض ، ويخالف ما شرعه الله تبارك وتعالي ، كما أن الشريعة الإسلامية تصدت وحاربت كل أنواع الفساد ، وأن الخلفاء الراشدين كان لهم فضل السبق في إنشاء الدواوين والأنظمة التي تحارب الفساد والمفسدين.

النتائج المتعلقة بسبل مكافحة الفساد الإداري :

أشار البحث إلي أن هناك مجموعة من العوامل المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري والتي تتمثل في : تربية النشئ علي الأخلاق الإسلامية ، وتفعيل دور الأجهزة الرقابية، وترسيخ مفاهيم وممارسات الرقابة الذاتية ، وتفعيل دور المساءلة الإدارية ، وغرس العقيدة الإسلامية وتقوية الوازع الديني ، وتفعيل مبدأ الجدارة في شغل الوظيفة العامة ، وتأمين الحياة الكريمة للعاملين بالدولة، وإعادة توزيع الثروة وتضييق الفجوة بين الأغنياء والفقراء ، والإشراف على العاملين ومراقبتهم ومحاسبتهم ، واستخدام أساليب الإدارة الحديثة .

ثانياً: التوصيات :

في ضوء النتائج التي أسفرت عنها الدراسة فإن الباحث يتقدم بالتوصيات :

التوصيات المتعلقة بمفهوم السفاد الإداري :

- أوضحت الدراسة غموض مفاهيم الفساد الإداري ، وعدم وجود تعريف موحد ومتفق عليه ، حيث يعد من المعضلات التي تواجه الباحثين في هذا المجال ، لذا فإن الباحث يوصي بضرورة تحديد المعاني الدقيقة لهذا

المصطلح حتي يسهل إستعماله وعدم الخلط بين هذا المصطلح وغيره كما هو شائع الآن .

التوصيات المتعلقة بأشكال الفساد الإداري :

أظهرت نتائج الدراسة أن أنماط وأشكال الفساد الإداري الأكثر شيوعاً تتمثل في الوساطة وإهدار الوقت العام وضعف الإلتزام بساعات العمل ، وإستخدام أجهزة ومعدات الإدارة للمصالح الشخصية ، والتحيز والمحاباة لأشخاص دون وجه حق ، وإستغلال المركز الإداري لإنجاز المصالح الشخصية ، والتحايل علي النظام ، هذا علي الرغم من تجريمها بموجب اللوائح والقوانين ، لذا فإن الباحث يوصي أجهزة الرقابة المركزية وأجهزة الرقابة الداخلية في الوزارات والمصالح الحكومية بالقيام بالدور المطلوب منها ، وذلك بالكشف عن مرتكبي هذه الأعمال ، وتطبيق اللوائح والقوانين بحقهم بدقة وعدالة ، وعدم التساهل معهم وتقديمهم للجهات المعنية بالتحقيق في هذه القضايا تمهيداً لمحاكمتهم ومن ثم معاقبتهم إذا ثبت إدانتهم.

التوصيات المتعلقة بأسباب الفساد الإداري :

كشف نتائج الدراسة أن الأسباب الإقتصادية أكثر العوامل المسببة للفساد الإداري ، لذا فالباحث يوصي برفع مستويات الأجور ووضع الحد الأدني لها حتي تتناسب مع تكاليف المعيشة وعدم اتساع الفجوة بين الأغنياء والفقراء ، كما يوصي بإحداث وظائف جديدة لتوفير مزيد من فرص العمل .

كما أظهرت الدراسة محل البحث أيضاً أن أكثر الأسباب المؤدية للفساد الإداري عدم تطبيق نظام المساءلة بشكل دقيق علي جميع أجهزة الدولة ، وضعف أجهزة الرقابة الداخلية في الوزارات والمصالح الحكومية والمؤسسات والشركات ، لذا يوصي الباحث بتفعيل دور المساءلة من خلال قيام الجهات الرسمية والرقابية بمسؤولياتها تجاه ذلك ، وقيام الأجهزة والمصالح الحكومية بمزيد من الإفصاح والشفافية علي أعمالها ، وإيجاد مجموعة من الطرق التي يمكن من خلالها أن يتأكد المستثمرون من تحقيق ربحية معقوله لشركاتهم .

التوصيات المتعلقة بسبل مكافحة الفساد الإداري :

- أشار البحث إلي أن هناك مجموعة من العوامل المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري والتي تتمثل في : تربية النشئ علي الأخلاق الإسلامية ، وغرس العقيدة الإسلامية وتقوية الوازع الديني ، وتفعيل مبدأ الجدارة في شغل الوظيفة العامة إلخ .... لذا يوصي الباحث بأهمية قيام الأسرة بتحصين أبناءها والمحيطين بها من الغزو الفكري ، من خلال التمسك بالدين الإسلامي علي أساس المنهج الوسطي ، وترسيخ التعاليم الإسلامية السمحة في نفوس أبناءها منذ الصغر ، وغرس الإيمان في قلوبهم ، وتوعيتهم بالأخطار المحيطة بهم.
- توفير القنوات الفعالة لتمكين الناس من عرض شكواهم المتعلقة بالخدمات العامة غير الملائمة وبالمعاملة غير العادلة وبالشكاوى ضد الفساد (مثل : مكاتب الادعاء العام ، والتحقيق ، صناديق الشكاوى ، وغيرها) .
- وضع وإدخال إجراءات إدارية داخلية ملائمة في المؤسسات الحكومية ، بهدف التعامل مع الفساد ، كذلك وضع إجراءات تأديبية ، وتحديداً تسهيل مهمة الشاكين في إيصال شكواهم.
- مراجعة التشريعات للتأكد من مدي كفايتها وملاءمتها لمكافحة الفساد .

توصيات أخري :

دراسة إحصاءات حالات الفساد الإداري وتقديم توصيات العلاج وذلك من خلال :

- إعداد الدراسات الإحصائية حول قضايا الفساد والإجراءات المضادة له ومتابعتها، وإشراك مختلف مؤسسات المجتمع المدني وأعضاء المجالس النيابية والشخصيات العامة والدينية وصناع القرار والوزراء لمناقشة استراتيجيات العمل ، والتأكيد علي تبنيها ضمن أجنداتهم للعمل عليها في المستقبل .
- تحديد المجالات (القطاعات والجهات الحكومية) التي يتوغل فيها الفساد الإداري ، ودراسة آليات مكافحته والعمل علي تطبيقها بالتنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى .

- إعداد تقرير سنوي عن حالة النزاهة والشفافية في القطاعات الحكومية بالدولة يقوم علي مراجعة مؤشرات الفساد الدولية والوطنية في مجالات الخدمات الحكومية ومدي التقدم في مجالات الفساد والخلل فيها .

دراسة ورسم الإستراتيجية القومية لمكافحة الفساد :

وذلك من خلال :

- تحديد معالم الخطة القومية لمكافحة الفساد بصورة دورية ، والتنسيق مع الجهات الرقابية الأخرى ، ونشر هذه الخطة وتحديد معالمها لكل من الشعب والجهات الحكومية والأجهزة الرقابية .
- عمل الدراسات المقارنة وتوصيات إصدار القوانين والتشريعات التي تضمن المزيد من الشفافية وتفعيل المساءلة والمحاسبة .
- دراسة وتطبيق آليات المكاشفة والمصارحة والشفافية من خلال التأكيد علي إلتزام موظفي القطاع الحكومي بمسؤولياتهم عن نشر المعلومات للجمهور عبر آليات منظمة قانوناً والرد علي استفساراتهم ومتابعة أعمالهم .
- وضع تصور عام حول إجراءات ووسائل وسبل منع ومكافحة الفساد من الجوانب الإجرائية والوقائية والرقابية والعقابية والعمل علي تطبيقها مع الجهات المعنية (الجهات الحكومية التي يتوغل فيها الفساد - الأجهزة الرقابية المعنية - الجهات المختصة بتطوير دورات العمل - وزارة الدولة للتنمية الإدارية) .

التوعية ونشر ثقافة مكافحة الفساد :

تعزيز وتسهيل نشر ثقافة (الإخبار عن الفساد) وحماية المبلغين ، وذويهم، وتعزيز وتسهيل إستخدام آليات الشكوى ومتابعتها وذلك من خلال :

- توفير الدولة الحماية القانونية اللازمة للمبلغين والشهود والضحايا ، الذين يُدلون بشهادة تتعلق بأفعال الفساد ، وتشمل هذه الحماية أقاربه والأشخاص وثيقي الصلة بهم ، من أي إنتقام أو ترهيب محتمل ، ومن وسائل هذه الحماية ، توفير الحماية لهم في أماكن إقامتهم ، وعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم ، وأن يدلي المبلغون والشهود والخبراء

والضحايا بأقوالهم علي نحو يكفل سلامتهم ، مثل الإدلاء بالشهادة عبر إستخدام تقنية الإتصالات ، وإتخاذ الإجراءات العقابية بحق كل من أفشي معلومات متعلقة بهوية أو أماكن تواجد المبلغين أو الشهود أو الخبراء أو الضحايا .

- تعزيز وتسهيل تبني مباديء الشفافية في الأنظمة الإدارية والمالية في مؤسسات القطاع العام قطاعياً (علي سبيل المثال قطاع الصحة ، والتعليم، والإسكان.....الخ) .
- اقتراح سبل تعزيز النزاهة والمساءلة والشفافية والإدارة الرشيدة في القطاعات الحكومية والعامة ، وإدارة المال العام وفي القطاعات الأكثر عرضة للفساد مثل الشراء العام وإبرام العقود العامة وإدارة المال العام ، والعمل علي تطبيقها .
- تنمية وعي موظفي القطاع الحكومي والمتعاملين معه بمختلف أشكال الفساد والأدوات الضرورية لمكافحته ، وأهمية تطبيق قيم النزاهة ومباديء الشفافية ونظم المحاسبة في مكافحة الفساد .
- وضع وتنفيذ استراتيجية إعلامية متكاملة للتوعية والإعلام والترويج لثقافة الشفافية والنزاهة والمساءلة ، والعمل علي تعزيز المعايير الأخلاقية والمهنية داخل مؤسسات القطاع الحكومي وتطوير ميثاق أخلاقي للوظيفة العامة .
- تبني برنامج لتنمية ثقافة التمسك بالحق لدي المواطنين ، وأنهم أداة فاعلة لرقابة أداء الخدمة .
- إدارج مقرر علمي علي المستوي الجامعي يعني بأخلاقيات الوظيفة وسوء عاقبة الفساد الإداري قي الدنيا والآخرة، علي أن تدرس هذه المادة كمتطلب جامعي لكافة الطلاب وفي جميع جامعات جمهورية مصر العربية.

أسأل المولى تبارك وتعالى أن أكون قد وفقت في عرض هذا الموضوع، هذا وإن كان هناك نقص أو تقصير فمنى ومن الشيطان، وإن كان هناك إجادة فمن الله ، ولا يفوتني أن أذكر ما قاله العالم عماد

الأصفهاني " أني رأيت أن لا يكتب إنسان كتاباً في يومه إلا قال في غده، لو غير هذا لكان أحسن ولو زيد هذا لكان يستحسن، ولو قُدم هذا لكان أفضل، ولو تُرك هذا لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر، وهو دليل علـــى إســتيلاء النقص على جملة البشر".

❁ ❁ ❁

قائمة بأهم المراجع

المراجع الإسلامية :

أ) القرآن الكريم :

ب) كتب الأحاديث والتفسير :

- ابن كثير ، عماد الدين أبي الفداء إسماعيل بن كثير القرشي ، ت ٧٧٤ ، تفسير القرآن العظيم ، المكتبة التوفيقية ، القاهرة - الجزء الثاني .
- ابن نجيم، سراج الدين عمر بن إبراهيم ت ١٠٠٥ هـ (النهر الفائق شرح كنز الدقائق) ، الطبعة الأولي ، تحقيق : أحمد عزو ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٢٢ هـ -٢٠٠٢ م .
- ابن تيمية ، أبو العباس تقي الدين أحمد بن عبد العليم بن تيمية ، " مجموع الفتاوي " تحقيق عامر الجزار ، وأنور الباز ، دار الوفاء ، المنصورة ١٤١٨ هـ - ١٩٩٧م ، الجزء .
- ابن تيمية تقي الدين أحمد عبد الحليم بن عبد السلام بن تيمية " الحسبة ومسئولية الحكومة الإسلامية " ، تحقيق " صلاح عزام " دار الشعب ، ١٩٧٦ .
- ابن الجوزي " جمال الدين أبي الفرج عبد الرحمن الجوزي " سيرة عمر بن الخطاب تحقيق ، محب الدين الخطيب ، مطبعة المؤيد ، مصر .
- ابن حجر " أبو الفضل أحمد بن علي بن حجر العسقلاني " فتح الباري شرح صحيح البخاري ، مكتبة الكليات الأزهرية " ، الجزء ٩ .
- ابن سعد " الطبقات الكبرى لابن سعد " محمد بن منيع البصري الزهري " المكني بأبي عبد الله ، دار صادر ، بيروت ، ١٣٨٨ ه ، الجزء الرابع .
- أحمد بن علي القلقشندي (ت ٨٢٠) " صبح الأعشي في صناعة الإنشا " الطبعة الأولي ، تحقيق يوسف علي الطويل ، دار الفكر ، دمشق ، ١٩٨٧م .
- أحمد بن عبد ربه الأندلسي " العقد الفريد " مطبعة لجنة التأليف والترجمة ، القاهرة ، ١٩٤٨.

- أبو حامد أحمد بن محمد الغزالي " إحياء علم علو الدين ، المجلد الثاني ، المكتبة التجارية ، دار الحديث ، القاهرة ، ١٤١٩هـ - ١٩٩٨ م .
- أبو عبد الله محمد بن عبد الله الحاكم: المستدرك علي الصحيحين ، تحقيق: مصطفي عبد القادر عطا، دار الكتب العلمية، بيروت ، لبنان، ١٤١١هـ - ١٩٩٠م .
- المستدرك علي الصحيحين " أبو عبد الله محمد بن الحاكم " ، تحقيق : مصطفي عبد القادر عطا، دار الكتب العلمية ، بيروت ، لبنان ، ١٤١١هـ - ١٩٩٠م، الجزء ٤.
- التفتزاني " سعد الدين مسعود بن عمر التفتزاني " شرح التلويح علي التوضيح ،" المتوفي ٧٩٣ ، مكتبة صبيح ، القاهرة ، الجزء الثاني ، ص١٤٦ .
- محمد الغزالي " ظلام من الغرب" دار القلم، دمسق، ١٤٢٠هـ - ١٩٩٩م.
- أبو عبيد " أبو عبيد القاسم بن سلام " الأموال ، دار الفكر ، الطبعة الثالثة ، ١٩٨١ .
- أحكام القران للجصاص " أبي بكر أحمد بن على الرازي الجصاص " دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، لبنان ، الجزء الرابع.
- تقي الدين أحمد علي المقريزي " تاريخ المجاعات في مصر " إغاثة الأمة بكشف الغمة ، ٧٦٦ ، ٨٤٥هـ ، ١٣٦٥-١٤٤١م ، مكتبة الأسرة ، ١٩٩٩.
- تقي الدين أحمد علي المقريزي " النزاع والتخاصم فيما بين بني أمية وبني هاشم ، مكتبة الحلبي ، بدون سنة .
- عيون الأخبار " لأبي عبد الله بن كتيبة " دار الكتب العلمية، الطبعة الأولي، الجزء الأول ، ١٤٠٦ هـ ، ١٩٨٦ م .
- نهج البلاغة للإمام علي " شرح محمد عبده "، محمد بن عبده بن حسن خير الله ، المتوفي ١٣٢٣هـ-١٩٠٥م ، دار البلاغة الطبعة الثانية ، ١٤٢١ هـ - ٢٠٠٠م .
- المقدمة لابن خلدون " عبد الرحمن بن خلدون " تحقيق علي عبد الواحد وافي، دار نهضة ، مصر ، الطبعة الثالثة ، الجزء الثاني .

- الأحكام السلطانية للماوردي " أبي الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري البغدادي الماوردي " دار الكتب العلمية ، بيروت ، لبنان .
- أدب الدين والدنيا للإمام " أبي الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري البغدادي الماوردي " ت ٤٥٠هـ ، تحفيف طه عبد الرؤوف سعد ، مكتبة الإيمان ، المنصورة .
- الإمام أبو حامد الغزالي " الاقتصاد في الإعتقاد ، المطبعة المحمودية ، مكتبة الجندي القاهرة ، ١٩٧٢م.
- البداية والنهاية لابن كثير " أبو الفداء الحافظ ابن كثير الدمشقي " ، دار الريان ، القاهرة ، الطبعة الأولى الجزء السادس ، ١٤٠٨هـ ، ١٩٨٨م.
- السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية ، للإمام الشيخ شيخ الإسلام تقي الدين أحمد بن تيميه " دار الهلال ، ١٩٨١.
- الطبقات الكبرى لابن سعد " محمد بن منيع البصري الزهري " المكنى بأبي عبد الله ، دار صادر ، بيروت ، ١٣٨٨هـ ، الجزء الرابع .
- القرطبي " الجامع لأحكام القران الكريم " لأبي عبد الله محمد بن أحمد أبي بكر بن فرج الأنصاري الخزرجى الأندلسي القرطبي ، دار الريان ، القاهرة ، تحقيق أحمد عبد العليم البردوني ، ١٣٧٢ .
- اللؤلؤة والمرجان فيما اتفق عليه الشيخان " ، محمد فؤاد عبد الباقي ، الطبعة العصرية ، الكويت ، ١٩٧٧.
- الإمام الشافعي " أبو عبد الله محمد بن إدريس " ت ٢٠٤هـ ، الرسالة ، الطبعة الأولي ، تحقيق أحمد شاكر ، مكتبة الحلبي ، مصر ، ١٣٥٨هـ - ١٩٤٠م .
- الترغيب والترهيب للمنذري " الإمام الحافظ زكي الدين عبد العظيم بن عبد القوي المنذري " الترغيب والترهيب من الحديث الشريف ، دار الريان للتراث ، ١٤٠٧هـ - ١٩٨٧م .
- الخراج وصناعة الكتابة " للعلامة قدامة بن جعفر " تحقيق د/ محمد حسن الزبيدي ، دار الرشيد ، بغداد ، ١٩٨١ .

- الكشاف عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل في وجوه التأويل للزمخشري " أبي القاسم جار الله محمود بن عمر الزمخشري الخوارزمي " دار المعرفة ، بيروت ، لبنان ، الجزء الرابع.
- إعلام الموقعين عن رب العالمين " لشمس الدين أبي عبد الله محمد بن أبي بكر بن القيم" تحقيق محمد محيي الدين عبد الله، المكتبة العصرية، بيروت.
- تاريخ الطبري " المسمي بتاريخ الأمم والملوك " لأبي جعفر الطبري " دار الفكر ، بيروت ، الطبعة الأولي ، ١٤٠٧هـ - ١٩٨٧م ، الجزء السابع .
- الموافقات للشاطبي " ابراهيم بن موسي بن محمد اللخمي الغرناطي الشهير بالشاطبي ، المتوفي ٧٩٠هـ ، دار المعرفة ، بيروت ، تحقيق عبد الله دراز ، بدون سنة ، الجزء الثاني.
- المنتظم لابن الجوزي : المنتظم في تاريخ الملوك والأمم " لأبي الفرج بن الجوزي " تحقيق محمد ومصطفي عبد القادر عطا ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٩٩٥ .
- خطب الإمام علي بن أبي طالب ، الشريف الرضي " أبو الحسن بن محمد بن الحسين " شرح الإمام محمد عبده ، دار المعرفة ، بيروت ، لبنان ، الجزء الثالث .
- خلود الفليت، صديق نشار، منهج القران الكريم في علاج الفساد الإداري " بحث مقدم إلي المؤتمر العلمي الأول ، كلية أصول الدين ، الجامعة الإسلامية، غزة، ١٨ -١٩ ذي الحجة، ١٦ -١٧ ديسمبر، ٢٠٠٨.
- زاد المسلم فيما اتفق عليه البخاري ومسلم " للشنقيطى " الجزء الأول ، مصر ، ١٩٥٤م.
- رياض الصالحين من كلام سيد المرسلين ،للإمام "المحدث الحافظ محي الدين زكريا يحي بن شرف النووي " ، مؤسسة الكتب الثقافية " بيروت ، لبنان ، الطبعة الأولي ١٤٠٥هـ - ١٩٨٥م .
- النووي : أبو زكريا يحيي بن شرف النووي " شرح صحيح مسلم ، تحقيق عصام الصبابي ، وعماد عامر ، دار الحديث ، الطبعة ٣ ، الجزء ٥ ، ١٩٨٨، ص ٤٧٧ .

- جامع العلوم والحكم " الإمام الحافظ زين الدين أبي الفرج عبد الله عبد الرحمن بن رجب الحنبلي الدمشقي " ٧٣٦هـ -٧٩٥هـ ، تحقيق حامد أحمد الطاهر ، دار الفجر للتراث ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، ١٤٣١هـ- ٢٠١٠م .
- إبن هشام أبي محمد عبد الملك بن هشام المعافري " مختصر سيرة بن هشام " الطبعة الثانية ، المجلس الأعلي للشئون الإسلامية ، ١٤٢٠هـ- ١٩٩٩م ، الجزء الثاني .
- سنن بن ماجه "للإمام الحافظ أبو عبد الله يزيد القزويني" المعروف بابن ماجه ت ٢٧٣ ، دار الفكر العربي ، الجزء الرابع .
- سيرة عمر بن عبد العزيز لابن عبد الحكم" أبو محمد عبد الله " دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٣٨٧ هـ ، ١٩٦٧م .
- عبد الرحمن بن أحمد بن رجب " القواعد الفقهية " بيروت ، دار الكتب العلمية . ، بيروت ، ١٤١٩هـ ، ١٩٩٩ م
- علاء الدين علي المتقي بن حسام الدين الهندي " كنز العمال في سنن الأقوال والأفعال " كتاب البيوع ، الفصل الأول في الكسب الحلال ، رقم ٩١٩٩ ، مؤسسة الرسالة ، الطبعة الخامسة، ١٤٠٥هـ- ١٩٨٥م ، الجزء الرابع .
- عيون الأخبار " لأبي عبد الله بن كتيبة " دار الكتب العلمية ، الطبعة الأولي، الجزء الأول ، ١٤٠٦هـ ، ١٩٨٦ م .
- فتح الباري بشرح صحيح البخاري " للإمام الحافظ أحمد بن علي بن حجر العسقلاني " ت ٨٥٢ هـ ، دار الريان للتراث ، القاهرة ، الجزء الأول ، كتاب الأيمان والنذور .
- فضل الله الجيلاني " الفائق في الأخلاق والتربية ملخص فضل الله الصمد في توضيح الأدب المفرد للبخاري ، الطبعة الأولي ، ١٤١٥هـ -١٩٩٥ الجزء الأول.
- كتاب الأموال " لأبى عبيد قاسم بن سلام " تحقيق محمد خليل هراس ، دار الفكر ، بيروت .

- كتاب الخراج لأبي يوسف " أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم " المكتبة الأزهرية للتراث ، ١٤٢٠هـ - ١٩٩٩م .
- كشاف القناع للبهوتي " منصور بن يوسف بن ادريس البهوتي " كشاف القناع عن متن الإقناع ، دار الفكر ، بيروت ، المجلد الثاني ، ١٤٠٢هـ .
- سيرة عمر بن الخطاب لابن الجوزي " جمال الدين أبي الفرج عبد الرحمن الجوزي " تحقيق، محب الدين الخطيب، مطبعة المؤيد، مصر، ١٣٣هـ .
- مجلة الفرقان " أحكام الشريعة ومبادئها في مكافحة الفساد " إعداد الشيخ عبد الله اليحي.
- " سيرة أعلامَ النبلاء " "محمد أحمد الذهبي " مؤسسة الرسالة ، ١٩٩٠م .
- نظام الحكومة الإسلامية للكتاني"محمد عبد الحي الكتاني الإدريسي الحسني" أمثل التراتيب الإدارية "، دار الأرقم بن أبي الأرقم ، بدون سنة.
- يحيي بن أدم القرشي " كتاب الخراج " مكتبة دار التراث ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، بدون سنة .
- شرح الموطأ (موطأ الإمام مالك بن أنس) للزرقاني " محمد بن عبد الباقي بن يوسف الزرقاني المصري الأزهري ، دار الفكر ، بيروت ، بدون سنة ، الجزء الثاني .

ج) المرجع اللغوية :

- لسان العرب " جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الأنصاري " الدار المصرية للتأليف والترجمة ، ١٤٣٢-٢٠٠٢ .
- تاج العروس من جواهر القاموس " محمد مرتضي الحسيبي الوسطي الزبيد " المطبعة الخيرية ، المجلد الأول ، مادة " حسب "فصل الحاء ، الطبعة الأولي ، ١٣٠٦هـ .
- المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية ، القاهرة ، ١٣٨٠هـ - ١٩٦٠ م ، الطبعة الثانية ، المجلد الأول.
- الصحاح في اللغة " إسماعيل بن حمد الجوهري " دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٤٠٤هـ ، الطبعة الثالثة ، الجزء الأول .

- معجم التعريفات " العلامة علي بن محمد السيد الشريف الجرجاني " ٨١٦هـ -١٤١٣م تحقيق محمد صديق المنشاوي ، دار الفضيلة ، القاهرة، ص ٢١٤ .

د) المصادر العلمية الاسلامية

- د / إبراهيم دسوقي الشهاوي " الحسبة في الإسلام " مكتبة دار العروبة ، ١٣٨٢هـ - ١٩٦٢.
- د/ أبو المعا طي أبو الفتوح " حتمية الحل الإسلامي " تأملات في النظام السياسي ، الأندلس للنشر ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، ١٩٨٧.
- أ / أحمد عبد العظيم محمد " أسس التنمية الشاملة في المنهج الإسلامي " ، سلسلة دراسات وبحوث اقتصادية إسلامية ، مركز صالح كامل للاقتصاد ، القاهرة ، ١٤٨-١٩٩٧ .
- د/ السيد جمال التهامي " نظرية الحروب والظروف الاستثنائية في الدولة الحديثة والإسلامية " دراسة مقارنة ، رسالة في الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٥ .
- د/ السيد أحمد فرج " السلطة الإدارية والسياسية الشرعية في الدولة الإسلامية ، دار الوفاء للطباعة والنشر ، المنصورة ، الطبعة الأولي ، ١٩٩٣ .
- د/ السيد عطية عبد الواحد " حق الفقراء المسلمين في ثروات الأمة الإسلامية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٢ .
- د/ السيد عطية عبد الواحد " دور السياسة المالية الاقتصادية في تحقيق التنمية الاقتصادية " التوزيع العادل للدخول ، التنمية الإجتماعية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ .
- د/ السيد أحمد فرج " السلطة الإدارية والسياسة الشرعية في الدولة الإسلامية " دار الوفاء للنشر ، المنصورة ، ١٩٩٣.
- الشيخ / محمد شلتوت " من توجيهات الإسلام " دار الشروق ، القاهرة ، بدون سنه، ٥٢٢.

- د/ أسامة السيد عبد السميع " الفساد الإقتصادي وأثره علـــي المجتمـــع " دراسة فقهية مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ١٤٢٩هــــ - ٢٠٠٩ م.
- د/ أمين مصطفي عبد اللاه " أصول الاقتصاد الإسلامي " ونظرية التوازن الاقتصادي في السلام ، مطبعة الحلبي ، القاهرة ، الطبعة الأولي ،١٤٠٤، ١٩٨٤.
- د/ حسن فتح الباب " علي طريق الهجرة " سلسلة البحــوث الإســلامية ، السنة الثالثة ، العدد الثامن والعشرون .
- د/ شوقي أحمد دنيا " الإسلام والتنمية الاقتصادية ،دراســة مقارنـــة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الأولي، ١٩٧٩م.
- د/ صبحي عبده سعيد " التنظيم الاقتصادي الإسلامي "دار النهضة العربية، ١٩٩٧ .
- د/ صالح العلي " وسائل مكافحة الفساد الاقتصادي في القطاع العــام فــي الاقتصاد الاسلامي " مجلة جامعة دمسق للعلوم الاقتــصادية والقانونيـــة ، المجلد ٢١ ، العدد الأول ٢٠٠٥ .
- د/ علي عبد القادرمصطفي ، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظام الحديث، ط ١ مطبعة السعادة، ١٤٠٢ ه -١٩٨٢ .
- د/ عبد الستار الشيخ " عمر بن عبد العزيز" دار القلم، دمشق، بدون سنة.
- د/ عطية عدلان " الأحكام الشرعية للنوازل السياسية " دار اليسر ، مصر، الطبعة الأولي ١٤٢٢هــ-٢٠١١م .
- د/ يوسف إبراهيم يوسف " محاضرات في الاقتصاد الإسلامي " مركـــز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي ، ١٤٢٦ه – ٢٠٠٥م .
- د/ يوسف ابراهيم يوسف " النظام الاقتصادي الإسلامي " الرسالة الدوليـــة للطباعة والكمبيوتر، عين شمس، الطبعة الرابعة، ١٤٢١هــ – ٢٠٠٠م .
- د/ يوسف ابراهيم يوســف " النفقــات العامــة فـــي الإســـلام " دراســـة مقارنة ، دار الثقافــة للطباعــة والنــشر ، قطـــر ، الدوحـــة ، الطبعـــة الأولي ، ١٩٨٨ .

- يحيي بن ادم القرشي " كتاب الخراج " تحقيق أحمد محمــد شــاكر ، دار المعرفة ، بيروت.
- يوسف كمال " فقه الاقتصاد العام " ، دار العلم ، ١٤١٠ ، ١٩٩٠م .
- الشيخ محمد الغزالي الإسلام والاستبداد السياسي " دار الكتب الحديثــة ، القاهرة ، ١٩٦١.
- الشيخ محمد الغزالي " الفساد السياسي في المجتمعات العربية والإسلامية ، مصر ، ٢٠٠٥ .
- الشيخ مناع القطان " وجوب تطبيق الشريعة الإسلامية" دار التوزيع والنشر الإسلامية ، ١٩٨٧.
- الشيخ محمد أبو زهرة ، المجتمع الإنساني في ظل الإسلام " سلسلة كتب الإمام محمد أبو زهرة ، بدون دار نشر وتاريخ .
- د/ حمدي عبد العظيم " ندوة الفقر والفقراء في نظـر الإســلام " مفهــوم ومقاييس الفقر بين الفكر الإسلامي والفكر المعاصر " مركز صالح كامــل للاقتصاد الإسلامي ، الأحد ٨ رجب ١٤٢٠هـ - ١٧ أكتوبر ١٩٩٩ .
- جميل أبو العينين "أصول الإدارة من القران والسنة " ، رســالة دكتــوراة ، جامعة القاهرة ،٢٠٠١.
- د/ رفعت العوضي "الاقتصاد الإسلامي والفكر المعاصر " نظرية التوزيع، رسالة ماجستير ، كلية التجارة ، جامعة الأزهر.
- د/ سليمان محمد الطماوي عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة " دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الأولي ، ١٩٦٩.
- د/ صبحي الصالح " النظم الإسلامية " دار العلــم للملايــين ، بيــروت ، الطبعة الخامسة ، ١٩٨٠ .
- د/ عبد الرزاق علي الفحل " قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة العربيــة السعودية " دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة ، كليــة الاقتــصاد والإدارة ، جامعة الملك عبد العزيز ، ١٤١٠هـ ، ١٩٩٠ .
- د/ عبد الكريم زيدان أصول الدعوة " مؤسسة الرسالة للنــشر ، الطبعــة الخامسة ، ١٤١٧هـ - ١٩٩٦ م .

- عبد الله حاسن الجابري " المشروع الاقتصادي العام في الاقتصاد الإسلامي " رسالة ماجستير ، كلية الشريعة والدراسات الإسلامية ، شعبة الاقتصاد الإسلامي، جامعة أم القري، مكة المكرمة، ١٤٥٧هـ- ١٩٨٦م.
- د/ عبد الجليل هويدي " مبادىء المالية العامة في الشريعة الإسلامية " دراسة مقارنة في النفقات العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، بدون سنة.
- د/ عبد الحميد الغزالي ، " أسس المنهج الإسلامي في التنمية الاقتصادية " مجلة الرسالة ، مركز الإعلام العربي، العدد" ٢٩ " السنة الثامنة ، رمضان ١٤٢٩هـ، سبتمبر ٢٠٠٨ م.
- د/ عبد الرحمن إبراهيم الضحيات " الإدارة في الإسلام " الفكر والتطبيق ، دار الشروق ، ١٤٠٧ .
- د/ عبد السميع المصري " عدالة التوزيع الثروة في الإسلام ، مكتبة وهبه، الطبعة الأولى ، ١٩٨٦ .
- د/ عبد الفتاح مصطفي الصيفي " الحسبة في الإسلام " دراسة عصرية مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، .
- د/ عبد المنعم عفر " إسلام لا شيوعية " مكتبة غريب ، ١٩٧٦ .
- د/ عز العرب فؤاد " الربا بين الاقتصاد والدين " دراسات في الإسلام ، يصدرها المجلس الأعلى للشئون الإسلامية ، وزارة الأوقاف ، العدد ١٣ ، السنة الثانية ، ١٥ شعبان ، ١٣٨١ هـ ، ٢١ يناير ١٩٦٢م .
- د/ علي عبد الواحد وافي " التكامل الاقتصادي في الإسلام " مجمع البحوث الإسلامية ، الأزهر ، ١٩٧١.
- د/ علي محمد الصلابي " أبو بكر الصديق " الانشراح ورفع الضيق بسيرة أبو بكر الصديق ، دار الفجر للتراث، القاهرة، الطبعة الأولي، ١٤٢٤هـ - ٢٠٠٣م .
- د/ علي محمد الصلابي " أسمي المطالب في سيرة أمير المؤمنين علي بن أبي طالب " دار التوزيع والنشر الإسلامية ، القاهرة ، ١٤٢٤هـ - ٢٠٠٤ م .

- د/ علي محمد الصلابي " الخليفة الراشد والمصلح الكبير عمر بـن عبد العزيز " معالم التجديد والإصلاح الراشد علي منهاج النبوة ، اقرأ للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولي ، ١٤٢٦هـ – ٢٠٠٥ .
- د/ علي محمد الصلابي " فصل الخطاب في سيرة أمير المؤمنين عمر بن الخطاب " دار التوزيع والنشر الإسلامية ، القاهرة ، الطبعة الأولي ، ج٢، ١٤٢٣هـ ، ٢٠٠٢ م .
- د/ علي محمد الصلابي "تيسير الكريم المنان في سيرة عثمان بن عفان " دار الفجر للتراث ، الطبعة الأولي ، ١٤٢٥هـ – ٢٠٠٤ .
- د/ عوف محمود الكفراوي " النظام المالي الإسلامي " دراسة مقارنة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٣ .
- د/ فاروق مجدلاوي " الإدارة العسكرية في عهد عمر بن الخطاب " روائع مجدلاوى ، بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٤١٨ هـ – ١٩٩٨م.
- د/ مصطفي أبو زيد فهمي " فن الحكم في الإسلام " دار الفكر العربي ، ١٤٣١هـ – ١٩٩٣م.
- د/ محمد عبد الله الشباني ، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية ، ط ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٣٩٧هـ - ١٩٧٧م.
- د/ محمد الزحيلي " تاريخ القضاء في الإسلام " دار الفكر المعاصر ، بيروت ، الطبعة الأولي ، ١٤١٥ هـ – ١٩٩٥ .
- د/ محمد السيد الوكيل " تقنين الدعوة " مراحلها ، ومناهجها واستمراريتها، من القرن الأول إلي القرن السادس الهجري ، دار المجتمع ، الطبعة الأولي ١٤١٤هـ ، ١٩٩٣م .
- د/ محمد بكر حسين " ديوان المظالم والقضاء الإداري " دراسة مقارنة " مكتبة السعادة ، طنطا ، ١٩٩٢.
- د/ محمد بن سلمان القحطاني " النموذج الإداري المستخلص من إدارة عمر بن عبد العزيز " جامعة أم القرى ، ١٤١٨هـ .
- د/ محمد باهي أبو يونس "الإختيار علي أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي " دار الجامعة الجديدة ، الأسكندرية ، الطبعة الأولي ، ١٩٩٩ .

- د/ محمد سر الختم : مصادر التمويل الأجنبي للدول الإسلامية " دراسة مقارنة " رسالة دكتوراة ، كلية الشريعة والقانون ، جامعة الأزهر ، ١٩٧٨.
- د/ محمد سيد أحمد المسير " دور العقيدة والأخلاق الإسلامية في الحد من مشكلة الفساد الإقتصادى " ندوة الفساد الاقتصادي الواقع المعاصر والعلاج الإسلامي ، مركز صالح كامل الاقتصادي، جامعة الأزهر ، القاهرة ١٦ - ١٧ ذي الحجة ١٤٢٠ هـ ، ٢٢-٢٣ مارس ٢٠٠٠.
- د/ محمد شوقي الفنجري " المدخل إلي الإقتصاد الإسلامي " دار النهضة العربية ، الطبعة الأولي ، ١٩٧٢.
- د/ محمد شوقي الفنجري " المذهب الاقتصادي في الإسلام " ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، الطبعة الثالثة ، ١٩٩٧.
- د/ محمد محمد عطية معابرة " الفساد الإداري وعلاجة في الفقة الإسلامي " دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة ، ٢٠١٠ .
- د/ محمد عطية الأبرا شي " عظمة الإسلام " الجزء الثاني ، مكتبة الأسرة.
- د/ محمود السيد عمر التحيوي " دعوي الحسبة " علي ضوء المادة ٣ من قانون المرافعات المصري، الناشر ملتقي الفكر ، الإسكندرية ، ٢٠٠١ .
- معاوية أحمد سيد أحمد المسير " سياسة الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد " ضمن أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، المجلد الأول ،الرياض ، ٢٠٠٣ .
- د/ نعمت عبد اللطيف مشهور " الاقتصاد الإسلامي والتضخم " المجلة العلمية لكلية التجارة ، بنات ، جامعة الأزهر ، العدد التاسع .
- د/ نعمت عبد اللطيف مشهور " أساسيات الاقتصاد الإسلامي " الطبعة الثالثة ، دار الغد ، ٢٠٠٣.
- د/ يوسف القرضاوي " مشكلة الفقر وكيف عالجها الإسلام " مكتبة وهبة ، ١٩٩٦.
- د/ يوسف القرضاوي " ملامح المجتمع المسلم الذي ننشده " مكتبة وهبة ، القاهرة ، ١٤١٤هـ - ١٩٩٣م .

- د/ يوسف القرضاوي " دور القيم والأخلاق في الإقتصاد الإسلامي " مكتبة وهبة القاهرة ، الطبعة الثالثة ١٤٢٩هـ ، ٢٠٠٨م .
- د/عبد العزيز إبراهيم العمري"الولاية علي البلدان في عصر الخلفاء الراشدون" الطبعة الأولي، ١٤٠٩هـ.
- د/ علي عبد القادر " الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة " مطبعة السعادة ، الطبعة الأولي ، ١٤٠٣هـ .
- عبد الرحمن بن نصر الشيرازي " نهاية الرتبة في طلب الحسبة " لجنة التأليف والترجمة والنشر ، ١٣٦٥هـ- ١٩٤٦م .
- عبد الستار الشيخ " عمر بن عبد العزيز" دار القلم ، دمشق ، بدون سنة .
- عبد الوهاب النجار " الخلفاء الراشدون " دار القلم ، بيروت ، ١٤٠٦هـ - ١٩٨٦ م .
- قطب إبراهيم محمد "السياسة المالية لعثمان بن عفان" الهيئة المصرية للكتاب ، ١٩٨٦م.
- د/ سليمان بن صالح آل كمال " الإدارة العسكرية في الدولة الإسلامية " نشأتها وتطورها حتى منتصف القرن الثالث الهجري ، جامعة أم القرى.
- محمد بن إسماعيل الصنعاني " سبل السلام " الجزء الرابع ، الطبعة الخامسة ، مكتبة الرسالة الحديثة ، عمان .
- محمد بن مشيب بن سليمان القحطاني " النموذج الإداري المستخلص من إدارة عمر بن عبد العزيز " ، منشورات جامعه أم القرى ، ١٤١٨هـ.
- د/ عوف الكفراوي " الرقابة المالية في الإسلام " الطبعة الأولي ، بدون دار نشر، ١٩٩٧.
- د/ محمد سليم العوا " النظام السياسي في الدولة الإسلامية " المكتب المصري الحديث ، ١٩٨٣.
- عبد الوهاب النجار " الخلفاء الراشدون " دار القلم ، بيروت ، ١٤٠٦هـ - ١٩٨٦ م .
- وحيد الدين خان " وجوب تطبيق الشريعة الإسلامية والشبهات التي حول تطبيقها " الرياض ، ١٤٠٤ .

ثانياً : المراجع العربية :

١ـ المصادر القانونية والإقتصادية :

أ) الكتب العامة والمتخصصة :

- د/ أحمد السيد النجار " الفساد ومكافحته في الدول العربية "الاتجاهات الاقتصادية والإستراتيجية ، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، الأهرام ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠١ .
- د/ أحمد رشيد " الفساد الإداري " الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية ، دار الشعب ، الطبعة الأولي ، ١٩٧٦.
- د/ أحمد رشيد " نظرية الإدارة العامة " السياسة العامة والإدارة ، دار المعارف ، القاهرة ، الطبعة الخامسة ، ١٩٨١.
- د/ أحمد رشيد " الإصلاح الإداري " إعادة التفكير ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤.
- د/ احمد فتحي سرور " الوسيط في قانون العقوبات " القسم الخاص ، الجزء الثاني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨١ .
- أحمد محمد عبد الهادي " الإنحراف الإداري في الدول النامية " مركز الاسكندرية للكتاب ، الاسكندرية ١٩٩٧ .
- د/ إبراهيم درويش" الوسيط في الإدارة العامة ، النظرية والممارسة " الطبعة الأولي، دار النهضة العربية، ١٩٨٨ .
- د/ ابراهيم العسل " التنمية في الاسلام – مفاهيم – مناهج – تطبيقات " المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع " بيروت ، ١٩٩٦ .
- د/ أبو المعا طي أبو الفتوح " حتمية الحل الإسلامي " تأملات في النظام السياسي ، دار الأندلس الإسلامية ، الطبعة الثانية ، ١٩٨٧.
- د/ السيد احمد عبد الخالق " مدخل إلي دراسة التنمية الاقتصادية " بدون دار نشر ، ١٩٩٦ -١٩٩٧.
- د/ السيد عطية عبد الواحد " دور السياسة المالية الإسلامية في تحقيق التنمية الاقتصدية والتوزيع العادل للدخول " نماذج للقيم الأخلاقية في السياسة المالية الإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٣.

- الفساد في الحكومة " تقرير الندوة الإقليمية التي عقدتها دائـرة التعـاون الفني للتنمية (D T C D) ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية (CSDHA) بالأمم المتحدة ، لاهاي / هولندا من ١١- ١٥ ديسمبر ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، ترجمة د/ نادر أبو شيخة ، نيويورك ، ١٩٩٠.
- د/ السيد أحمد فرج " السلطة الإدارية والسياسة الشرعية في الدولة الإسلامية " دار الوفاء للنشر ، المنصورة ، ١٩٩٣.
- د/ أحمد أنور " الآثار الاجتماعية للعولمة الاقتصادية " مكتبة الأسرة ، ٢٠٠٤ .
- التقرير الإستراتيجي العربي " القضاء المصري وقضايا الفساد " مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، الأهرام ، ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣.
- د/ أنور رسلان " الإدارة العامة" دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٧٣ .
- د/ إبراهيم العيسوي إصلاح ما أفسده الانفتاح " كتاب الأهالي ، العدد ٣ ، ١٩٨٤ .
- د/ أحمد جمال الدين موسي " النظريات والنظم النقدية والمصرفية " ، المنصورة ، ٢٠٠١.
- أحمد طاهر ، أحمد السعودي " البطالة المشكلة والحل " دار المحروسة ، الطبعة الأولي ، ٢٠٠٨ .
- إسماعيل صبري وآخرون " دعم الأغنياء ودعم الفقراء " كتاب الأهالي ، رقم ٨٥ ، ١٩٨٥.
- د/ أحمد بدوي ، د/ محمد مصطفي " معجم مصطلحات القوي العاملة " مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ١٩٨٤ .
- د/ أمين السيد أحمد لطفي " الضريبة علي أرباح شركات الاستثمار " بدون دار نشر ، الطبعة الأولي ، ١٩٩١ .
- د/ أحمد جامع " اتفاقية التجارة العالمية (الجات) " دار النهضة العربية ، القاهرة ، الجزء الثاني .
- د/ العوضي العوضي عثمان " الرقابة القانونية على مالية الدولة". دراسة مقارنة ، حقوق عين شمس، ١٩٩٢ .

- د/ بكر القياني " الإدارة العامة" دار النهضة العربية، القاهرة ، الجزء الأول ، ١٩٦٨ .
- د/ بكر القباني " القانون الإداري في دول الخليج العربي " دراسة مقارنة ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، بدون سنه .
- د/ بلال أمين زين الدين " ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن" مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي ٢٠٠٩.
- بيير لاكوم " الفساد " ترجمة سوزان خليل ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٣ .
- تيريزا هايتر " صناعة الفقر العالمي " ترجمة مجدي نصيف ، كتاب الأهالي ، رقم ٣٥ ، أغسطس ، ١٩٩١ .
- د/ جيهان حسن سيد أحمد خليل " دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٤٢٣هـ - ٢٠٠٢م .
- د/ جورج العبد " العوامل والآثار في النمو الاقتصادي والتنمية " ضمن فاعليات ندوة " الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية " مركز دراسات الوحدة العربية.
- د/ حمدي عبد العظيم " الإصلاح الاقتصادي في الدول العربية بين سعر الصرف والموازنة العامة " دار زهراء الشرق ، بدون سنة.
- د/ حنان سالم " الصحافة المصرية وقضايا الفساد" دار مصر المحروسة ، الطبعة الأولي ، ٢٠٠٣.
- د/ حنان سالم "جرائم الصفوة في المجتمع المصري" دار مصر المحروسة، ٢٠٠٤.
- د/ حنان سالم " ثقافة الفساد في مصر" دراسة مقارنة للدول النامية ، دار مصر المحروسة ، الطبعة الأولي، القاهرة ، ٢٠٠٣ .
- حماد محمد شطا " الأصول الإسلامية للقانون الإداري " الكتاب الأول ، النظرية العامة للقانون الإداري ، دار الصحوة للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ١٤١١هـ .
- د/ حمدي أمين عبد الهادي " الفكر الإداري الإسلامي والمقارن ، الأصول العامة " دار الفكر العربي ، ١٩٨٤ .

- د/ حمدي أمين عبد الهادي "الإدارة العامة المقارنة" أساليب البحث وتطبيقها، الجزء الأول ، الطبقة الأولي ، مطبعة المعارف، ١٩٧٠.
- د/ حمدي عبد الرحمن " الفساد السياسي في أفريقيا " دار القارئ العربي ، ١٩٩٣.
- د/ حسين عثمان محمد عثمان " دروس في الإدارة العامة " دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ١٩٩٤ .
- الأستاذ/ حسين عبد المطلب الأسرج " أداء السياسة النقدية في مصر خلال (١٩٩٧-٢٠٠٤)" بحث مقدم للمؤتمر العلمي للاقتصاديين المصريين في الفترة من ٥-٧ مايو ٢٠٠٥، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشري، القاهرة .
- د/ حسن عبد العزيز حسن "التنمية الاقتصادية" بدون دار نشر ، ١٩٩٧ .
- د/ حسني حافظ عبد الرحمن " دراسات الجدوى ووحدات قطاع الأعمال " الجزء الأول ، ١٩٩٨ ، بدون دار نشر .
- د/ حسنين عبيد " دروس في الجرائم المضرة بالمصلحة العامة " دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة نشر .
- د/ حسنين عبيد " الوجيز في قانون العقوبات " القسم الخاص ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ .
- د/ حسين عمر " الموسوعة الاقتصادية " دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الرابعة ، ١٩٩٢ .
- د/ رمزي الشاعر " قضاء التعويض ومسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية " بدون دار نشر ، ١٩٩٥ .
- د/ رمضان محمد بطيخ " الرقابة الإدارية " دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٧٧ .
- د/ داود الباز " علم وفن الإدارة العامة " في الفكر الوضعي والنظام الإسلامي" دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
- د/ دريد محمود السامرائي " الاستثمار الأجنبي المعوقات والضمانات القانونية " مركز دراسات الوحدة العربية ، ٢٠٠٦ .

- د/ راشد البراوي "الموسوعة الاقتصادية" دار الشروق، جدة، ١٣٩٩هـ .
- د/ رمزي زكي " التضخم المستورد " دراسة في أثار التضخم بالبلاد الرأسمالية علي البلاد العربية ، بدون دار نشر ، ١٩٩٦ .
- د/ رمزي زكي " مشكلة التضخم غي مصر. أسبابها ونتائجها مع برنامج مقترح لمعالجة الغلاء " الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٠ .
- د/ رمزي زكي " مشكلة الإدخار " مع دراسة خاصة عن البلاد النامية ، الهيئة العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٢ .
- د/ رمزي على إبراهيم سلامة "اقتصاديات التنمية" مؤسسة شباب الجامعة ، ١٩٨٦.
- د/ رمضان محمد بطيخ " أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣.
- د/ رمضان صديق محمد " الضمانات القانونية والحوافز الضريبية لتشجيع الاستثمار " دراسة مقارنة بين القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ والقانون ٣٢٠ لسنة ١٩٨٩ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ .
- د/ سامي جمال الدين " الدعاوي الأدارية، والإجراءات أمام مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الأسكندرية ، ١٩٨٢ .
- د/ سمير محمدعبد العزيز "الإدخار الشخصي والسياسة الضريبية" دراسات تطبيقية في نظريتي الاقتصاد الكلي والمالية العامة " منشأة المعارف ، الأسكندرية ، ١٩٨٣ .
- د/ سليمان الطماوي " السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩ .
- د/ سليمان الطماوي " النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دراسة مقارنة ، مطبعة جامعة عين شمس ، الطبعة السادسة ، ١٩٩١.
- د/ سليمان الطماوي" الوجيز في الإدارة العامة " مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الثانية، ١٩٨١.
- د/ سليمان الطماوي "نظرية التعسف" الإنحراف بالسلطة ، دراسة مقارنة، بدون دار نشر ، ١٩٧٨.

- د/ سليمان الطماوي " الوجيز في القضاء الإداري " دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٨.
- د/ سليمان الطماوي " القضاء الإداري " قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٨٦ .
- د/ سيد البواب " عجز الموازنة العامة للدولة " النظرية والصراع الفكري للمذاهب الاقتصادية ومناهج العلاج ، الطبعة الخامسة ، دار البيان للنشر ، ٢٠٠٥ .
- سوزان روز – أكرمان " الفساد والحكم " الأسباب والعواقب والإصلاح ، ترجمة فؤاد سروجي ، عمان الأهلية للنشر ، ٢٠٠٣ .
- د/ شوقي عبده الساهي " مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام " دار النهضة العربية ، الطبعة الأولي ، ١٤٠٣هـ ، ١٩٨٣ .
- شيخ داوود، عماد صلاح عبد الرزاق، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣ م.
- د/ صبحي الصالح " النظم الإسلامية" دار العلم للملايين، بيروت ، الطبعة الخامسة ، ١٩٨٠.
- د/ صلاح الدين فوزي " الإدارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث" دار النهضة العربية ، ١٩٩٤.
- د/ صبحي عبده سعيد "التنظيم الاقتصادي الإسلامي" دار النهضة العربية ، ١٩٩٧ .
- د/ طعيمة الجرف" مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون " القاهرة ، ١٩٦٣ .
- د/ طاهر الغلبي ، وصالح العامري " المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال " دار وائل للنشر ، عمان ، الطبعة الأولي ، ٢٠٠٥ .
- د/ عادل حسن، د/ مصطفي زهير " الإدارة العامة " دار النهضة العربية، ١٩٧٦ .
- د/ عادل أحمد حشيش " أساسيات المالية العامة " دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٥ .

- د/ عادل السيد مرزوق " الأداء الاقتصادي الأمثل لقطاع الأعمال العام المصري في ظل قواعد وآليات السوق " الإسكندرية ، الطبعة الأولي ، ١٩٩٦ .
- د/ عاطف وليم أندراوس " الاقتصاد الظلي المفاهيم - المكونات - الأسباب- الأثر علي الموازنة العامة" ، مؤسسة شباب الجامعة ، ٢٠٠٥ .
- د/عاطف عبد الفتاح عجوة " البطالة في العالم العربي وعلاقاتها بالجريمة " المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض ، ١٤٠٦هـ.
- عامر الكبيسي " الفساد والعولمة " دار الكتاب الجامعي الجديد ، الرياض ، ٢٠٠٥ .
- د/ عبد الجليل هويدي " مبادىء المالية العامة في الشريعة الإسلامية " دراسة مقارنة في النفقات العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، بدون سنة.
- د/ عبد الحكيم مصطفي الشرقاوي " عدوي الأزمات المالية " العولمة وإمكانات التحكم " دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢ .
- د/ عبد الحكيم مصطفي الشرقاوي " التهرب الضريبي والإقتصاد الأسود " دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ١٥٥
- د/ عبد الحكيم مصطفي الشرقاوى ، د/ احمد يوسف الشحات ، مبادئ الاقتصاد والتعاون ، مطبعة التركي ، طنطا ، ٢٠٠٦.
- د/ عبد الحميد براهيمي " العدالة الاجتماعية والتنمية في الاقتصاد الإسلامي" مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولي، ١٩٩٧.
- د/ عبد الرحمن إبراهيم الضحيات " الإدارة في الإسلام " الفكر والتطبيق ، دار الشروق ، ١٤٠٧ .
- د/ عبد الرحمن يسري " التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الإسلام " مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية ١٩٨٤ .
- د/ عبد السلام أبو قحف " نظرية التداول وجدوى الاستثمارات الأجنبية " مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ١٩٨٩.
- د/ عبد العزيز موسى " البطالة والعاملة الكاملة " مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٥٠ .

- د/ عبد الفتاح حسن " مبادئ الإدارة العامة " دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٧٢.
- د/ عبد الكريم درويش- د/ ليلا تكلا " أصول الإدارة العامة " مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٧٧.
- د/عبد المطلب عبد المجيد " التمويل المحلي والتنمية المحلية " الدار الجامعية ، الأسكندرية ، ٢٠٠١ .
- د/ عبد الهادي علي النجار " التحليل النقدي ، دروس في النقود والبنوك ، النظرية النقدية " مكتبة الجلاء الجديدة ، المنصورة ، ١٩٨٥ .
- د/ عبد الجليل محمد علي " مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة " دراسة مقارنة ، عالم الكتب ، القاهرة ، الطبعة الأولي ، ١٩٨٤.
- عبد الله علي عكايلة " الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة جريمة الرشوة " ١٩٨٣م ، أبحاث الندوة العلمية الخامسة، الرشوة وخطورتها على المجتمع ، دار النشر بالمركز العرب للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٩٩٢م .
- د/ عادل عبد الجواد محمد الكر دوسي " ندوة مشكلة البطالة في جمهورية مصر العربية " الجزء الأول، جامعة الأزهر، مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي، ٢٢- ٢٥ ربيع الآخر ه ، ١٤ - ١٦ ، يوليو ٢٠٠١ م .
- د/ عزيزة الشريف " مبادئ علم الإدارة العامة " دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة.
- د/ عزت عبد الحميد البرعي "استراتيجيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية" دار المحروسة ، القاهرة ، الطبعة الأولي ، ٢٠٠٤.
- د/عصام البدراوي البرعي " مقدمة في التنمية الاقتصادية والتخطيط " ، دار أم القرى ، المنصورة ، ١٩٩٧ .
- د/ عطية عبد الحليم صقر "الحوافز الضريبية لتشجيع الاستثمار في مصر" دار النهضة العربية ، ١٩٩٨
- د/ علي لطفي " الحوكمة في إدارة الموارد البشرية والإجراءات الإدارية " بحث مقدم إلي المؤتمر السنوي العشر، تحت عنوان "إدارة الأزمات

والكوارث في ظل المتغيرات والمستجدات العالمية المعاصرة ، ٣- ٤ ديسمبر ، ٢٠٠٥ .

- د/ عوف محمود الكفراوي " النظام المالي الإسلامي " دراسة مقارنة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٣ .
- د/ غازي حسين عناية "التضخم المالي" مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
- د/ عبد الحق أحمد خميس : مكافحة الفساد من منظور إسلامي " المؤتمر العربي الأول لمكافحة الفساد، الرياض، في الفترة من ١٠ -١٢/ ١٤٢٤، الموافق ٦-٨ / ٢٠٠٣م.
- د/ فؤاد العطار" مبادئ علم الإدارة العامة " دار النهضة العربية القاهرة ، ١٩٥٥ .
- د / فؤاد محمد النادي " مباديء علم الإدارة العامة " ، مطابع الدار الهندسية ، القاهرة ، ١٤٢٩هـ ، ٢٠٠٨.
- د/ فؤاد محمد النادي " مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي" الطبعة الثانية، دار الكتاب الجامعي ، القاهرة ، ١٤٠٠هـ - ١٩٨٠م .
- د/ فؤاد مرسي " التخلف والتنمية " دراسة في التطور الاقتصادي ، دار المستقبل العربي ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ١٩٨٢ .
- د/ فرج عبد العزيز عزت ، د/ إيهاب عز الدين نديم " الاستثمارات الأجنبية المباشرة والتنمية الاقتصادية في العالم " بحث منشور ضمن وقائع ندوة المؤتمر الدولي حول اقتصاديات الدول الإسلامية في ظل العولمة ، مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي ، البك الإسلامي للتنمية ، القاهرة ، من ١٧ -١٩ المحرم ، ٣-٥ مايو ١٩٩٩.
- د/ فرناس بن عبد الباسط البنا " التخطيط " دراسة في مجال الإدارة الإسلامية وعلم الإدارة " بدون دار نشر ١٩٨٥ .
- د/ قيس المؤمن وآخرون " التنمية الإدارية " عمان " دار زهران ، ١٩٩٧.
- د/ كامل بكري "التنمية الاقتصادية" مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية، ١٩٨٤.

- كريمة كمال " فساد الكبار " دار سوزانا للنشر ، بدون سنة.
- د/ كريمة كريم " الآثار الاجتماعية لسياسات صندوق النقد الدولي " مع إشارة خاصة للحالة في مصر في السياسات التصحيحية والتنمية في الوطن العربي ، تحرير رمزي زكي ، المعهد العربي للتخطيط ، الكويت ، ١٩٨٨.
- كيمبرلى آن اليوت " الفساد والاقتصاد العالمي " ترجمة محمد جمال إمام ، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ١٤٢٠هـ - ٢٠٠٠م .
- د/ مصطفي أبوزيد فهمي " القضاء الإداري ومجلس الدولة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية ، بدون سنة .
- ما لكولم جيلز- داويت بيركنز - مايكل رو مر - دونا لد ستود جراس "اقتصاديات التنمية " تعريب د/ طه عبد الله منصور .
- د/ محمد الأمين البشري " الفساد والجريمة المنظمة " جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، ١٤٢٨هـ ، ٢٠٠٧م.
- د/ محمد ابراهيم الدسوقي علي " الجرائم الوظيفية التي تقع من الموظف العام والتي تقع عليه " دار النهضة العربية ، القاهرة ٢٠٠٧.
- د/ محسن العبودي " الإدارة العامة " العملية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة ، الجز الأول ، ١٩٩١- ١٩٩٢ .
- د/ محسن خليل "القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة"، دار المطبوعات الجامعية ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، ١٩٦٨ .
- د/ محمد السيد سرايا " الاتجاهات الحديثة في مجال الرقابة " الدار الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٦.
- د/ محمد بدران " أسس الإصلاح الإداري في نظرية التنظيم " دراسة في الهيكل التنظيمي ومحددات تطويره ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، ١٩٨٥.
- د/ محمد محمد بدران " الإدارة المحلية " دراسات في المفاهيم والمباديء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٦ .

- د/ محمد عبد المنعم خميس " الوجيز في الإدارة الماليـــة " دار النهـضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ .
- د/ محمد سليم العوا " النظام السياسي في الدولـــة الإســلامية " المكتـب المصري الحديث ، ١٩٨٣.
- د/ محمد عوض رضوان " الاتجاهات الحديثة في تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي " دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١ .
- د/ محمد زكي شافعي " التنمية الاقتصادية " الكتاب الثاني ، دار النهـضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ .
- د/ محمد رفعت عبد الوهاب " الإدارة العامة " الفـتح للطباعــة والنـشر، القاهرة ، ١٩٩٢ .
- د/ محمد فؤاد مهنا " سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتهـا " فـي ضـوء مباديء علم التنظيم والإدارة ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٧٨.
- د/ محمد محمود ربيع " موسوعة العلوم الـسياسية " الكويـت ، جامعـة الكويت ، الجزء الأول ، ١٩٩٤ .
- د/ محمد محمود الطعامنة " نظـام الإدارة المحليـة " المفهـوم والفلـسفة والأهداف ، الملتقي العربـي الأول مـن ٨- ٢٠- أغـسطس ٢٠٠١ ، صلاله ، عمان .
- د/ محمد دويدار " قانون قطاع الأعمال العام ،" ندوة كلية الحقوق جامعـة المنصورة ، يناير ، ١٩٩٣ .
- محمد فتحي عيد " كارثة المخدرات في مصر والعالم " نهـضة مـصر ، القاهرة ، ١٩٩٣.
- د/ محمد ناجي حسن خليفة " النمو الاقتصادي " النظرية والمفهـوم ، دار القاهرة ، بدون سنة .
- د/ محمد عبد الغفار " مشكلة الإدخار في مصر " مكتبة زهراء الـشرق ، ١٩٩٧ .
- د/ محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٨ .

- د/ محمد قاسم القريوتي " الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيــق " دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن ، الطبعة الأولي ، ٢٠٠١ .
- د/ محي الدين عوض " القانون الجنائي – الجرائم الخاصــة " بـدون دار نشر، ١٩٧٩ .
- مختار حسين شيلي " الإجرام الاقتصادي والمالي الدولي وسبل مكافحته " جامعة نايف العربية للعلم الأمنية ، الرياض ، ١٤٢٨هـ –٢٠٠٧ م .
- د/ مدحت حسنين "التخصصية السياسية العربية نشأتها ودواعيها والأهداف المرجوة منها " مركز بن خلدون للدراسات الإنمائية ، دار سعاد الصباح ، القاهرة ، الطبعة الأولي ١٩٩٣.
- معن حمدان علي " مفهوم البيروقراطية" النبأ العدد ٨٠ ذي الحجة ١٤٢٦، ٢٠٠٦ .
- د/ ممدوح عبد المجيد " سلطات الضبط الإداري في الظرف الإستثنائية " دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩١.
- د/ منصور ميلاد يونس " مباديء المالية العامــة : منـشورات الجامعــة المفتوحة ، ليبيا ، الطبعة الأولي ، ١٩٩١ .
- منقذ محمد داغر " علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفرديــة والتنظيميــة لموظفي الحكومة ومنظماتها ، حالة دراسية ، الطبعة الأولــي ، مركـز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي، ٢٠٠١ م.
- د/ نزية عبد المقصود مبروك " صناديق الاستثمار بين الاقتصاد الإسلامي والاقتصاد الوضعي ، دار الفكر الجامعي ، الأسكندرية ، ٢٠١١ .
- د/ نعمت عبد اللطيف مشهور " أساسيات الاقتصاد الإســلامي " الطبعــة الثالثة ، دار الغد ، ٢٠٠٣.
- د/ نبيل مدحت سالم " شرح قانون العقوبات " القــسم الخــاص " دراســة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
- د/ وجدي محمود حسين " المالية الحكومية والاقتصاد العام " دار النهــضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨١ .
- وزارة التخطيط : الإطار المبدئي للخطة الخمسية الثالثة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ٩٢ / ١٩٩٣ – ٩٦ / ١٩٩٧ .

- القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ، الخاص بإنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .
- د/ هدي محمد عبد العال " التطوير الإداري والحكومة الالكترونية " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .

ب) الرسائل العلمية:

- د/ أسامة أحمد حافظ " سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية " دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والتشريعات الوضعية ، رسالة دكتوراة في الحقوق، ٢٠٠٢.
- د/ اشرف السيد حامد قبال " دور الأجهزة الرقابية فى الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة " رسالة دكتوراه ، حقوق المنوفية ، ٢٠٠٠.
- د/ السيد جمال التهامي " نظرية الحروب والظروف الاستثنائية في الدولة الحديثة والإسلامية " دراسة مقارنة ، رسالة في الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٥ .
- د/ ابراهيم فهد الغفيلي " نحو منهج إسلامي لدراسة الإدارة " كلية التجارة ، جامعة المنصورة ، ١٩٨٣ .
- د/ حبيب الرحمن جدي " دور السياسة الضريبية في اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية في الدول الآخذة في النمو ، رسالة دكتوراة في الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٢ .
- د/ رجاء عبد الرازق الغمراوي"سياسة الانفتاح وأثرها علي تغير أنماط الاستهلاك في المجتمع المصري، رسالة ماجستير ، كلية الآداب ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٩٧.
- د/ شعيب حافظ أحمد الجمل " سياسات التنمية والإصلاح الاقتصادي وآثارها الاقتصادية والاجتماعية " دراسة تطبيقية عن الاقتصاد المصري " رسالة دكتوراة في الحقوق ، جامعة المنوفية ، ٢٠٠١ .
- د/ طارق محمد فاروق أبو العينين الحصري " الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي في مصر ومواجهتها " خلال الفترة من ١٩٩٠ - ٢٠٠٠ " رسالة الحصول علي الدكتورة في الحقوق ، جامعة المنصورة ، ٢٠٠٣.

- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة " الإنحراف بالسطة كسبب لإلغاء القرار الإداري " دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة ، ٢٠٠٠ .
- د/ عصام الدين مصطفي بسيم " النظام القانوني للاستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول النامية " رسالة دكتوراة في الحقوق ، جامعة عين شمس، ١٩٧٥ .
- د/ فاروق السيد سالم " العبء الضريبي في الاقتصاديات النامية " رسالة دكتوراة في الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٢.
- د / فيصل بن معيض آل سمير " استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني " جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، ١٤٢٨هـ - ٢٠٠٧ م ، سلسلة رسائل دكتوراة .
- د/ محمد محمد عبد الوهاب " البيروقراطية في الإدارة المحلية " رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة الإسكندرية ، ٢٠٠٣ .
- د/ محمد رستم حسان " النظرية العامة للإصلاح الإداري " دراسة تطبيقية في الجمهورية العربية اليمنية ، رسالة دكتوراة في الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٢.
- د/ نزيه عبد المقصود مبروك " دور السياسة الضريبية في تشجيع الاستثمارات الأجنبية مع التطبيق على مصر " رسالة دكتوراه ، حقوق القاهرة ، ٢٠٠٢.

ج) المقالات والدوريات :

- د/ أحمد يوسف الشحات "بعض جوانب الاقتصاد السياسي للفساد الحكومي" مجلة روح القوانين ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، العدد ١٩ ، يناير ٢٠٠٠ .
- د/ المرسى السيد حجازي " التكاليف الاجتماعية للفساد " مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد ٢٦٦ ، إبريل ، ٢٠٠١ .
- د/ المرسى السيد حجازي " التكاليف الاجتماعية للفساد " مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد ٢٦٦ ، إبريل ، ٢٠٠١ .
- خليدة كعسيس خلاصي : الربيع العربي بين الثورة والفوضي " جامعة تيزي وزو ، الجزائر.

- تقرير عن التنمية الإنسانية العربية ، للعام ٢٠٠٤ .
- تقرير " الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية" القاهرة ،٢٠٠١.
- تقرير عن الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .
- د/ حمدي عبد العظيم " ندوة الفقر والفقراء في نظر الإسلام " مفهوم ومقاييس الفقر بين الفكر الإسلامي والفكر المعاصر " مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي ، الأحد ٨ رجب ١٤٢٠هـ - ١٧ أكتوبر ١٩٩٩ .
- د/ حازم الببلاوي " الأزمة المالية العالمية : محاولة للفهم " بحث منشور ضمن فاعليات ندوة " الأزمة المالية العالمية من منظور إسلامي وتأثيرها علي الاقتصادات العربية " مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي ، السبت ١١ شوال ١٤٢٩هـ - أكتوبر ٢٠٠٨ .
- د/ حازم جمعه " تطور موقف المشرع المصري من العقاب على جريمة الرشوة " المجلة الجنائية القومية ، العدد الأول ، مارس ١٩٨٥ ، المجلد الثامن والعشرون .
- حسنين المحمدي بوادي " الفساد الإداري لغة المصالح ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨ .
- د/ رمزي الشاعر " الإنحراف الإداري ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة ١١، العدد الأول إبريل ، ١٩٦٩ .
- د/ رمزي الشاعر " قضاء التعويض ومسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية " بدون دار نشر ، ١٩٩٥ .
- د/ سمير عبد المنعم " الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة " المجلة الجنائية القومية ، المجلد الحادي والأربعون، العدد الثاني ، يوليو١٩٨٨ .
- أ / سيد عبد العاطي " العالم يحاكم الفساد وحكومتنا تتستر عليه " جريده الوفد ، ١٩٩٥/١٠/٢٦.
- د/ طارق عبد العظيم أحمد " الهيكل المقترح للمعايير التي تحكم أداء الجهاز المركزي للمحاسبات في مجال مراجعة هيئات القطاع العام

وشركاته" مجلة أفاق جديدة ، تجارة المنوفية ، السنة الثانية ، العدد الأول يناير ١٩٩٠.

- عادل عبد الجواد محمد الكر دوسي " ندوة مشكلة البطالة في جمهورية مصر العربية" الجزء الأول ، جامعة الأزهر، مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي ، ٢٢- ٢٥ ربيع الأخر ه ، ١٤ - ١٦، يوليو ٢٠٠١م .
- د/ عبد الرحمن بن أحمد هيجان " استراتيجيات - ومهارات مكافحة الفساد " المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، المجلد ١٢ ، ١٤١٨هـ - ٢٠٠٣ .
- د/ عبد الحميد الغزالي ، " أسس المنهج الإسلامي في التنمية الاقتصادية " مجلة الرسالة ، مركز الإعلام العربي، العدد" ٢٩ " السنة الثامنة ، رمضان ١٤٢٩هـ، سبتمبر ٢٠٠٨ م.
- د/ عبد الرحمن يسري أحمد " التنمية الاقتصادية " نقد الفكر الوضعي وبيان المفهوم الإسلامي ، بحث منشور بمجلة المسلم المعاصر ، السنة الخامسة ، العدد ٦٠ ، مايو ١٩٩١.
- عبد الله حاسن الجابري : الفساد الاقتصادي " أنواعة - أسبابه - آثاره وعلاجه ، مجلة مركز صالح كامل للاقتصاد الاسلامي ، جامعة الأزهر ، السنة السابعة ، العدد ٢١ ، ١٤٢٤ هـ - ٢٠٠٣ م .
- د/ على الدين هلال " مفهوم الفساد السياسي " دراسة استطلاعية ، المجلة الجنائية القومية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية ، القاهرة ، العدد ٢ ، المجلد ٢٨ ، يوليو ١٩٨٥.
- محمد علي ابراهيم الخصبة " الفساد المالي والإداري وسبل مكافحتة " الملتقي العربي الثالث " آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنعقد في الرياض مايو ٢٠٠٨ ، من منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة ٢٠٠٩ .
- د/ محمد محمد هاشم " الرقابة علي شركات تلقي الأموال " مجلة أفاق جديدة ، السنة الأولي ، العدد ٢ ، يونية ١٩٨٩ ، تجارة المنوفية .
- مضبطة مجلس الشعب " الفصل التشريعي التاسع " دورة الانعقاد العادي الثالث ، الجلسة العاشرة ، ٩ ديسمبر ، ٢٠٠٧م.

- منقذ محمد داغر "علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها " العدد ٦٠، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية .
- مي فريد " الفساد رؤية نظرية " مجلة السياسة الدولية، العدد ١٤٣، يناير ، ٢٠٠١ .
- د/ نجلاء محمد ابراهيم بكر " الفساد الإاري وانعكاساتة علي الأداء الاقتصادي" المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، العدد ٣، مصر ٢٠٠٩.
- د/ نزيه عبد المقصود محمد مبروك " الفساد الاقتصادي " أسبابه – أشكاله – آثاره – وآليات مكافحته ، دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا ، العدد ٢٦ ، الجزء الرابع، ٢٠١١ .
- هلالي عبد الله احمد عبد العال " انحرافات الوظيفة العامة " دراسة مقدمة للمركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية في الفترة من ٢ – ٥ مارس، ١٩٧٩، المجلة الجنائية القومية ، المجلد ٢٢ ، نوفمبر ١٩٧٩ ، العدد ٣.
- هلال محمد عبد الغني حسن " مقاومة ومواجهة الفساد ، القضاء على أسباب الفساد "، مركز تطوير الأداء والتنمية، مصر الجديدة، ٢٠٠٧ م .
- المستشار/ يونس فهمي " جرائم العدوان على المال العام " بحث غير منشور ، الجهاز المركزي للمحاسبات ، القاهرة ، الفترة من ١٧– ٢٨ أغسطس ٢٠٠٢.
- د/ يوسف خليفة اليوسف " الفساد الإداري والمالي ، الأسباب والنتائج ، وطرق العلاج " جامعة الإمارات العربية المتحدة، مجلة العلوم الإجتماعية، المجلد ٢٠ العدد ٢، ٢٠٠٢.

القوانين والأحكام

١– دستور مصر ٢٠١٢ ، المعدل ٢٠١٤ .

٢– قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمعدل بالقانون ٤–٥ لسنة ٢٠٠٠ .

٣– قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ ، المعدل بالقانون ١٢٠ لسنة ١٩٦٢، والقانون ٩٥ لسنة لسنة ٢٠٠٣ .

٤- قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م.
٥- قانون إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ .
٦- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا .
٧- مجموعة أحكام محكمة النقض .
٨- إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .
٩- الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد .

المصادر الأجنبية :

مصادر من الانترنت :

ـ منظمة الشفافية الدولية :

www.transparency.org/.../Corruption_around_the_world_2013_arabic

- د/ الهادي علي بو حمرة " قراءة في التجربة السنغافورية في مكافحة الفساد

Share on facebookshareon twitter, share on emailshareon print More sharing Servics20

- روبرت كابلان : مقال بعنون " النظام العربي الجديد .

Robert D. Kaplan, " The New Arb World Order " foreign policy (28 january 2011), <http// www . foreignpolicy. Com /articles / 28 /01 2011/ the _ new_ arab_word _ order >.

- هيئة الرقابة الإدارية " مكافحة الفساد " http:// www . rekaba . com

- د/مصطفي الفقي "الفساد الإداري والمالي بين السياسات والإجراءات"

http :// www clpe-arabia org / files/html / artogoohrm 22/10/2007

- معن حمدان علي " مفهوم البيروقراطية" النبأ العدد ٨٠، ذي الحجة ١٤٢٦، ٢٠٠٦ .

www . annabaa . org / nbahome

- عبد الرحمن المطاوع " الشرق الأوسط " جريدة العرب الدولية ، الخميس، ٢٣ ربيع الأول ١٤٢٢ ، ١٤ يونيو ٢٠٠١، العدد ٨٢٣٤ .

http: www. asharqalawsat . com / details. asp

- جون براند – ولينو – وديفيد لونا " معالجة الفساد عبر المعاهدات والالتزامات الدولية "

http:// usinfo. State . gov/ journals / itdhr / 1206 / ijda / treaties . htm

- يراجع وزارة الدولة للتنمية الإدارية " لجنة الشفافية والنزاهة ، التقرير الأول :

http : www ap . gov . eglarabic , lagna / main . asbx

< http: // www . Transparency. Org / sourcebook / index .

الفهـــرس

الصفحة	الموضـــوع
٧	المقدمة ....
	الفصل التمهيدي
١٧	**مفهوم الفساد والتنمية بين الشريعة والقانون**
٢٠	**المبحث الأول:** مفهوم الفساد في النظام المعاصر ....
٣٠	**المبحث الثاني:** مفهوم الفساد في النظام الإسلامي والرؤية الشرعية له ....
٣٠	**المطلب الأول** : مفهوم الفساد في النظام الإسلامي ....
٣١	**الفرع الأول** : معني الفساد في اللغة والإصطلاح ....
٣٢	**الفرع الثاني** : حديث القرآن الكريم والسنة النبوية ....
٣٩	**المطلب الثاني** : الرؤية الشرعية للفساد ....
٤٢	**المبحث الثالث:** مفهوم التنمية الاقتصادية وأهدافها في النظم المعاصرة ....
٤٢	**المطلب الأول** : مفهوم التنمية الاقتصادية في النظم المعاصرة ....
٤٥	**المطلب الثاني** : أهداف التنمية الاقتصادية في النظم المعاصرة ..
٤٩	**المبحث الرابع** : مفهوم التنمية الاقتصادية وأهدافها في الفقه الإسلامي ....
٥٠	**المطلب الأول** : مفهوم التنمية الاقتصادية في الفقه الإسلامي .....
٥٣	**المطلب الثاني** : أهداف التنمية الاقتصادي في الفقه الإسلامي ...
	الباب الأول
٥٧	**أنواع الفساد وأسبابه في النظم الوضعية وبيان موقف الفقه الإسلامي**
	الفصل الأول
٦١	**أنواع الفساد في النظم المعاصرة وبيان موقف الفقه الإسلامي**
٦٤	**المبحث الأول** : الفساد الإداري وبيان موقف الفقه الإسلامي منه ...
٦٥	**المطلب الأول** : الفساد الإداري ....

الفصل الثاني

الحمد لله